

Antonio Flores

INFORME

ACERCA

DE LA LEY SOBRE EXTRANJEROS.

Quito 1884

INFORME

DE LA LEY SOBRE EXTRANJEROS.

SEÑOR :

La oposición manifestada en segunda discusión al proyecto sobre ley de extranjeros que he presentado á la H. Asamblea, y el reducido número de sesiones que nos queda para el remate de nuestros trabajos el 15 del actual, me mueven á elevar el presente informe, á fin de evitar, si es posible, la pérdida de un tiempo precioso en largas y estériles discusiones, y facilitar (á lo menos en la parte esencial que se refiere á reclamaciones de extranjeros) la aprobación de una ley que conceptúo indispensable para el mantenimiento de las buenas relaciones con los otros gobiernos y para armonizar nuestra práctica internacional con la de ellos y con los preceptos del Derecho de Gentes.

Cumple advertir que antes de que el Ejecutivo elevara á la Asamblea la consulta del 6 de Marzo sobre reclamaciones diplomáticas y sobre el art. 4º de la ley del 3 de Noviembre de 1880, el abajo firmado había procurado allanar la dificultad á que se refiere dicha con-

sulta, mediante el proyecto de ley sobre extranjeros que motiva este escrito. A haberse aprobado el mencionado proyecto, se habría excusado la predicha consulta del Ejecutivo, así como el informe que redacté en contestación y se halla pendiente.

DOS CUESTIONES.

La dificultad principal versa sobre las reclamaciones extranjeras, y su decisión por la vía administrativa, en vez de la judicial que prescribe nuestra ley del 3 de Noviembre de 1880, y que parece ordenar también el art. 63 de la Constitución sancionada el presente año.

Dos son los puntos que abraza este debatido asunto:

1º ¿ Hay ó no obligación de atender á las reclamaciones extranjeras por empréstitos, suministros, expropiaciones, ó por daños que hayan causado en nuestras contiendas civiles los poderes públicos ?

2º ¿ Deben decidirse dichas reclamaciones por la vía administrativa ?

Espero que los siguientes apuntamientos someros, aunque escritos á vuela pluma y de un aliento, bastarán para convencer á todos de que no cabe otra respuesta á las cuestiones anteriores que la afirmativa, y que es la única solución conforme con el Derecho Internacional y la práctica establecida, y la única por consiguiente que asegura la paz externa de la República, á la par que sus buenas relaciones con las otras potencias.

CUESTION 1.^a

Responsabilidad del Estado en punto á reclamaciones extranjeras.

“Hay principios internacionales de progreso, como hay principios internacionales de retrogradación”, lo enunció el año actual en las Cortes españolas el Diputado don Emilio Castelar; y si ésta no fuere una verdad, la ley internacional de hoy fuera el Derecho feical de los romanos, no tendría razón de ser la obra de Wheaton intitulada *Historia de los progresos del Derecho de Gentes*, ni habría necesidad de tantos Congresos Internacionales, como han ocurrido en Europa y América el presente siglo para decidir asuntos de gran importancia, ni de tratados por resolver vitales cuestiones del Derecho de Gentes. Baste recordar que de los cinco grandes principios adoptados hoy por la generalidad de las Naciones, cuatro datan sólo de 1856, y se deben al Congreso reunido en Paris aquel año; y el quinto, el relativo á la responsabilidad de un Estado por los daños que causen buques salidos de sus puertos, sólo fecha de 1871, época del tratado concluido en Washington entre Inglaterra y los Estados Unidos que reconoció aquel principio.

Asimismo en cuanto á reclamaciones internacionales por pago ó indemnización de perjuicios á extranjeros, las comisiones mixtas establecidas en Washington á consecuencia de la larga guerra separatista por una parte, y de la cubana por otra, han ilustrado perfectamente la materia, y fijado diversos puntos antes dudosos ó controvertidos. Sólo los laudos arbitrales de la Comisión mixta mexicano-americanana, cuyo resumen ha publicado en Washington el abogado cubano D. José Ignacio Rodríguez, son adiciones valiosas á la ciencia del Derecho Internacional práctico.

Ahora bien: nadie quizá más que el que escribe estas líneas ha tenido ocasión de colocarse en un término medio, relativamente al arduo asunto de reclamaciones extranjeras; pues en su carrera diplomática se ha visto obligado á veces á sostener el derecho de sus compatriotas á ser indemnizados por gobiernos extranjeros (como sostuvo en largo despacho del 13 de Julio de 1869 el derecho del ciudadano ecuatoriano Manuel Castro para ser pagado por el gobierno peruano,) ó al contrario como representante de un Estado débil ante potencias fuertes, y como escritor público, á combatir por la prensa, las exageradas pretensiones de Naciones poderosas. Prueba de esta defensa, la suministra entre otras publicaciones *La Naturalización en Estados Unidos*, cuyas doctrinas que declara haber acogido el ilustrado colombiano Carlos Martínez Silva en sus notables *Puntos de Derecho Internacional*, se verán más adelante. Pues bien: el término medio justo y razonable, la doctrina que prevalece hoy, ampliamente dilucidada por los gobiernos de Francia y España en su correspondencia diplomática sobre Saida, é ilustrada en las *Memorias de Relaciones Exteriores*, y en los actos de varias Repúblicas Hispano-Americanas, especialmente de Chile, Venezuela y Colombia es la consignada en el proyecto de ley sobre extranjeros, á saber que la responsabilidad nacional no se compromete sino por la acción intencional y premeditada de los poderes públicos; pero que por equidad se conceden voluntariamente indemnizaciones á los extranjeros, damnificados sin culpa de los gobiernos; por lo cual el de Francia anunció que iba á solicitar 900,000 francos para los españoles perjudicados á consecuencia de la insurrección de las tribus del Sur de Oran, y el Embajador de España á su vez que su gobierno solicitaría de las Cortes 300,000 francos para los franceses que habían recibido perjuicios en la guerra carlista. Así terminó á mediados de 1882 la discusión entre las dos Naciones.

Ni por un momento pretendió ninguna de las dos someter al Poder judicial las reclamaciones de la otra : prueba de que no era ni discutible el que debieran ser decididas por la vía administrativa, única que admiten las Naciones.

En el caso especial nuestro, el Ministro de Colombia ha declarado terminantemente, en nota oficial á nuestro gobierno, que no acepta ni el medio ni la vía que provee el decreto del gobierno provisional para indemnización de extranjeros.

..... (1)

CUESTION 2.^a

Necesidad de que las reclamaciones diplomáticas se decidan por la vía administrativa.

Los tratados concluidos por el Ecuador, los principios del Derecho de Gentes y la práctica cuasi universal de las naciones exigen que las reclamaciones diplomáticas se decidan por la vía administrativa, y no por la judicial.

Que esta es la interpretación que dan á nuestros tratados y además al Derecho de Gentes las grandes potencias, se halla superabundantemente probado por la correspondencia diplomática publicada en la Memoria de Relaciones Exteriores de Colombia de 1878. El ejemplo de aquella República hermana, tan celosa de su dignidad, no puede ser más convincente. Ella dictó su ley de extranjeros del 21 de junio de 1866, después la de 1867, y procuró, en conformidad de sus estipulaciones, someter las reclamaciones extranjeras á los tribu-

(1) Por la premura del tiempo no hemos podido imprimir gran parte del original (Advertencia de los tipógrafos).

nales de justicia. Las protestas de las principales potencias con quienes mantiene relaciones Colombia, la obligaron á desistir de su intento y á dictar la ley del 1º de junio de 1878 que autoriza para que se decidan administrativamente las reclamaciones de los extranjeros que no hayan perdido su carácter de neutrales.

Es de advertir que la mencionada ley colombiana ha sido dictada y llevada á ejecución no obstante el precepto del art. 85 de la Constitución de Colombia reiterado en el art. 1145 del Código fiscal colombiano, que prohíbe hacer ningún gasto del Tesoro nacional para el cual no haya sido aplicada expresamente una suma por el Congreso, ni en mayor cantidad que la aplicada.

Las razones que movieron al Congreso de Colombia á derogar las inconsultas disposiciones que obligaban á los extranjeros á las molestias, dilación y costo de la vía judicial para sus reclamaciones contra el Fisco se hallan luminosamente expuestas por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia D. Eustorgio Salgar en su *Memoria* de 1878. He aquí estas notables palabras dignas de ser tomadas en consideración, como las tomó el Congreso de Colombia.

“Entre las cuestiones de carácter general que han ocupado la Secretaría de mi cargo, casi desde que principió la guerra de 1876 á 1877, figura en primer término la de las exacciones hechas á los extranjeros, por suministros, empréstitos y expropiaciones, que les impusieran tanto las autoridades constitucionales como los agentes de las fuerzas revolucionarias, en los Estados que fueron teatro de las operaciones militares.

“El Poder Ejecutivo nacional, previendo oportunamente la gravedad de este asunto, resolvió que se pasara á los gobiernos seccionales la circular que se les dirigió con fecha 13 de Setiembre de 1876, con el objeto de recordarles los derechos y esenciones de que gozan las extranjeros en nuestro territorio, conforme á los

tratados públicos vigentes, siempre que observen una conducta neutral y pacífica. En esa circular se copiaron, una á una, todas las cláusulas de dichos tratados, aplicables en los casos de guerra civil.

“La extensa correspondencia que se ha venido sosteniendo desde entonces sobre este asunto, con los HH. miembros del Cuerpo Diplomático, ha sido publicada en el Diario Oficial, y sus últimas piezas se insertan en el apéndice de esta Memoria.

“De esa correspondencia resulta que los Gobiernos europeos que se hallan en más estrecha comunicación con el nuestro, insisten en no aceptar la intervención del Poder Judicial en el despacho de los reclamos de sus nacionales y en reconocer solamente competencia legítima para ello en el Poder Ejecutivo, fundándose en las estipulaciones de los tratados y en la práctica, casi universal, de las demás Naciones.

“En acatamiento de la ley núm. 67 de 1877, sobre esta materia, se han sostenido por el Gobierno, en las interesantes discusiones á que ha dado origen, las doctrinas en ella consignadas, como que constitúan un derecho inmanente de la soberanía nacional. Meditando, sin embargo, el encargado de esta Secretaría, sobre los argumentos aducidos por los Representantes de las Naciones amigas, en virtud de las instrucciones transmitidas por sus respectivos Gobiernos, algunas de las cuales contienen razones de verdadero peso, y recorriendo la historia de nuestra legislación en la materia, que, con raras intervalos desde la fundación de la República, ha dispuesto que las reclamaciones de los extranjeros por los daños que se les hayan causado en las guerras civiles, se resuelvan por la vía administrativa, ha venido á participar de esta opinión, que se permite recomendar al estudio y decisión del Congreso.

“Llaman la atención con especialidad los sólidos conceptos de Su Excelencia el Conde de Derby, principal Secretario de Estado de Su Majestad Británica

para los negocios extranjeros, consignados en las instituciones transmitidas por el H. Señor O'Leary, en los siguientes pasajes de la nota que íntegramente se inserta en la parte respectiva de este informe:

Opina el Gobierno de Su Majestad que cuando en una guerra civil la propiedad británica haya sido sometida á expropiación forzosa, por las tropas ó agentes del Gobierno nacional, esta violación del Tratado, aunque en algunos casos excusable por motivos de urgente necesidad militar, impone al Gobierno nacional el deber de dar pasos inmediatos á fin de averiguar el monto de los efectos usurpados, y de hacer al dueño de ellos una compensación razonable; modo de mirar la cuestión aun más acertada en los casos, por desgracia demasiados frecuentes, en que las tropas nacionales se han apoderado de propiedades británicas sin justificación ninguna.

Concediendo que sea necesaria la legislación para dar ejecución á un tratado, el argumento por el cual S. E. procura justificar su aplazamiento, parece al Gobierno de S. M., aplicable á los casos, cuando más, en que no existe ningún tratado con potencias extranjeras sobre el asunto de exacciones militares; mas, cuando los extranjeros están especialmente asegurados por tratados contra las requisiciones militares, entonces la cuestión reposa sobre base distinta.

El Gobierno de S. M. considera que los súbditos británicos que han sido desposeidos, por fuerza, de sus bienes, por las tropas nacionales, en violación del tratado de 1866, tienen derecho á una compensación inmediata de parte del Gobierno Colombiano por esos actos de despojo, sin la demora y costo anexos á una gestión judicial. Por tanto, ha sabido con pena que se han decretado ciertas leyes por el Congreso nacional, por las cuales se trata de imponer á los extranjeros la obligación de ocurrir á los tribunales del país, á fin de hacer efectivos sus reclamos de compensación por pérdidas sufridas á mano de oficiales del Gobierno, en contravención de las estipulaciones del Tratado.

Por tanto, he tenido instrucción para informar á S. E. que el Gobierno de S. M. opina que, no obstante las disposiciones arriba mencionadas, tiene derecho de insistir por el Tratado de 1866, y por el Derecho de Gentes, en que los reclamos de súbditos británicos que se originen en las requisi-

ciones militares, sean presentados diplomáticamente á los departamentos Ejecutivo y Administrativo de Colombia, y sean recibidos por ellos, sin tocar con los tribunales locales.

“Además de lo expuesto” prosigue el Secretario colombiano, “ha de tenerse en cuenta que uno de los principios que debe consultarse de preferencia en los pactos internacionales es la reciprocidad de los derechos y de las obligaciones, reciprocidad que no existiría realmente al quedar en vigencia, respecto de los súbditos ó ciudadanos de las demás naciones, el art. 6º de la ley aludida.

“Al estudiar las condiciones de nuestro estado político y económico, encontramos desde luego, que no pueden igualarse, pero ni siquiera compararse con los de los países europeos, gran República del N. y aun con las de otros pueblos americanos, de donde se deduce lógicamente que no es la misma la suerte de un colombiano residente en algunos de esos países en tiempo de guerra, que la de un extranjero en Colombia, durante la misma situación. Será rarísimo, imposible casi, que á un compatriota nuestro, por muy grande que sea su riqueza y muy elevada que sea su posición social, se le exija en Alemania, por ejemplo alguna exacción cuando la paz se halle turbada.

“Si á esto se agrega el continuo estado de alarma en que se vive en Colombia, por causa de las constantes y desastrosas convulsiones en políticas que nos agitan, circunstancia muy poco lisonjera para favorecer la inmigración, y lo tardío y dispendioso de los procedimientos judiciales en el asunto más sencillo, vendrémos á convenir en que la vía administrativa es la más conveniente y la que consulta mejor los intereses legítimos de los reclamantes y los del gobierno, y no se diga que por este medio se corre el peligro de que se hagan reconocimientos por reclamos de sumas exajeradas ó de sospechosa procedencia, porque siendo el Poder Ejecutivo responsable de esos actos, y hallándose más inmediatamente interesado en la escrupulosa inversión de los fondos públicos que él maneja, es claro que en el despacho de estos asuntos procederá con la más delicada rectitud, como lo ha hecho siempre que lo ha tocado resolverlo.

“Se objetará también que hallándose los extranjeros sujetos en Colombia á los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, es odioso establecer para ellos privilegios es-

peciales que los hagan de mejor condición, á lo cual puede contestarse: 1º Que conforme á los principios universales del derecho internacional y á las estipulaciones de los tratados públicos, que son una ley para la Unión, de preferente aplicación en los casos que ocurran, gozan ellos de ciertas exenciones particulares; 2º Que los extranjeros son ó debe suponerse que lo sean, extraños á nuestras contiendas domésticas, y nada les importa, en su calidad de neutrales, que no son electores ni elegidos, el triunfo del Gobierno ó del partido revolucionario, mientras que los nacionales se hallan vivamente interesados en la lucha y resueltos á sacrificar en ella no solamente su fortuna sino hasta su vida; 3º Que siendo la guerra un estado *anormal*, no hay durante ella para los nacionales, que están divididos en dos campos enemigos, leyes que regularizan las expropiaciones, mientras que los extranjeros, que no figuran en ninguno de los bandos contendientes, se hallan expresamente exceptuados de todas las exacciones de esta clase, y protegidos en sus personas y en sus propiedades, como arriba se dijo, por los tratados públicos y por el Derecho Internacional.

“En resumen las exacciones de guerra sea cual fuere su forma, que se impongan á los extranjeros constituyen una violación de los pactos subsistentes con las nacionalidades á que ellos pertenecen, y esta violación tiene que ser reparada por el gobierno colombiano. Para hacerlo, dispone éste de la facultad indispensable de exigir todos los comprobantes que crea necesarios en justificación de los reclamos que se presenten; pero no parece justo reagrar la condición de los interesados, sujetándolos á las lentas y costosas tramitaciones de una gestión judicial, en defensa de un derecho perfecto que les ha sido otorgado.

“Diferencias son estas bien notables, que sirven de apoyo á la reforma indicada.

“Para concluir esta parte del presente informe, séale á su autor permitido indicar que pudiera ahora adoptarse por el Congreso, á cerca de las reclamaciones de extranjeros, una reforma á la mencionada ley 67 en el sentido en que lo hizo la ley de 3 de Junio de 1868, orgánica del Crédito nacional, por su art. 34, respecto de la de suministros, empréstitos y expropiaciones, sancionada el 2 de Mayo de 1865 á saber: autorizar al Poder Ejecutivo para resolver las reclamaciones que

los extranjeros tengan pendientes ante los juzgados y tribunales de la Unión por expropiaciones y exacciones procedentes de la guerra de 1876 á 1877 y para resolver también las que en adelante ocurra de la misma procedencia.

“La experiencia demostró en aquella época que era más equitativo y conveniente atribuir al Poder Ejecutivo en el despacho de los reclamos de esta clase.”

La consecuencia fué la mencionada ley de 1878, que abriendo la vía administrativa para las reclamaciones extranjeras, dió fin á la desgraciada controversia con las naciones que justamente exigían esa reparación, con la cual se ha honrado Colombia.

En virtud de dicha ley, el Ejecutivo colombiano reconoció en favor de extranjeros desde 1878 hasta el 31 de diciembre de 1881 \$ 1.141,722,,05 que fueron cubiertos en documentos de crédito público privilegiados.—No ha llegado á mi noticia que la oposición haya hecho ningún cargo al gobierno por el reconocimiento y pago de tan considerable suma.

En punto á concesión de indemnizaciones, la ~~la~~ ~~se-~~ ~~suda~~ doctrina del gobierno chileno debe servirnos de pauta y norma. Hállase expuesta en la *Memoria de Relaciones Exteriores*, presentada al Congreso de 1865, que dice así: “la práctica de las Naciones, los sentimientos de equidad y honor, la conveniencia de hacer efectivas las garantías legales otorgadas á las personas y propiedades. . . . deben inducir siempre á los gobiernos al resarcimiento de ciertos daños excepcionales é innecesarios. Tales son los que reciban los habitantes pacíficos por actos de insubordinación y pillaje que agentes de la fuerza pública puedan cometer á la sombra de una impunidad inevitable en tiempo de turbulencias civiles. REHUSAR LA INDEMNIZACIÓN DE ESOS MALES NO SERÍU EQUITATIVO, DECOROSO NI CONVENIENTE PARA UN GOBIERNO, y el de Chile se ha manifestado dispuesto á atender las reclamaciones fundadas en ellos”.

También Chile ha sometido á Comisión mixta ciertas reclamaciones que se le han hecho como beligerante.

Véase lo que dice sobre “esta solución LA MÁS VENTAJOSA sino la ÚNICA” el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en la Memoria de 1883.—“Son frecuentes y podría decir que casi diarias, las quejas y reclamaciones de que se ve asediado el gobierno, en nombre de intereses que se pretenden lastimados con nuestros actos de beligerantes.

“Como es propio de este género de eventualidades, aquellas reclamaciones revisten caracteres muy complejos y hacen imposible su solución por un mismo é idéntico recurso. Hay cargos que afectan la responsabilidad directa del gobierno, por cuanto ellos se basan en medidas de un carácter general, que deben su origen á la acción ó á las resoluciones de los poderes públicos del país. Los hay también, por fin, y estos constituyen la inmensa mayoría de los reclamos pendientes, que tienen fundamento en los perjuicios que se dicen originados, contra derecho, á los intereses de los neutrales residentes en el territorio enemigo, con motivo de los actos ú operaciones de las fuerzas militares de la República.

“Las dos primeras categorías de aquellas reclamaciones, requieren ser examinadas y discutidas por la vía diplomática, y esta complicada y difícil labor ha ocupado y ocupa actualmente al gobierno, y á algunas de nuestras legaciones en el extranjero.

“Pero no era dable adoptar un procedimiento, en orden á las reclamaciones derivadas de los actos de las fuerzas terrestres ó militares de la República. El considerable número de este género de reclamaciones y la circunstancia de estar basadas todas ellas en hechos que requieren ser justificados judicialmente, les daba un carácter eminentemente contencioso, y hacía ineludible su sometimiento á la decisión arbitral.

“Tal es el origen de las convenciones de arbitramento internacional ajustados con los gobiernos de Inglaterra, Francia é Italia, que han recibido ya la apro-

bación del Congreso”.

En virtud de estas estipulaciones, se halla ya establecido en Santiago el tribunal arbitral según lo anunciaban los periódicos de Chile que acaban de llegar á esta capital.

El 1º de Marzo, dice *El Independiente* “quedó instalada, en una de las salas del edificio del Congreso Nacional, la Comisión mixta anclo-chilena, encargada de fallar las reclamaciones de súbditos ingleses contra el gobierno de Chile, por perjuicios causados por las fuerzas de mar y tierra de esta República durante la reciente guerra con el Perú y Bolivia. El tribunal arbitral fué presidido por el consejero señor Lopez Netto, representante especial del Emperador del Brasil. Concurrieron el señor Luis de Aldunate, juez árbitro de Chile, y los representantes de la Gran Bretaña, honorable señor Pakenham y el señor Drumon Hay. Hizo de secretario provisorio el señor Eduardo Suárez Mujica.

En esta primera reunión quedó instalado el tribunal de reclamaciones inglesas.

En seguida se instalarán: el de Francia con los señores Lopez Netto, Aldunate y el comisario francés señor Carlos Wiener; el de Alemania con los jueces del Brasil y de Chile, ya nombrados, y el señor barón Schenk; el de Italia con los mismos señores y el caballero Silvio Cárcamo.

La Bélgica ha nombrado al Encargado de Negocios, señor Carrión, la Holanda al señor Jorge Boonen”.

Los Estados Unidos han adoptado igualmente la práctica de someter á la decisión de comisiones mixtas todas las reclamaciones pendientes. Ahí están para comprobarlo los convenios celebrados por los Estados Unidos con México, Inglaterra, Francia y España en que se someten á decisión arbitral “todas las reclamaciones procedentes de perjuicios causados por autoridades de los Estados Unidos . . . de la misma manera que cualesquiera otras reclamaciones” (art. 1º del Tratado concluido entre México y los Estados Unidos el 4 de julio de 1868).—En virtud de esto, los Estados Unidos fueron condenados por la Comisión mixta mexicano-ame-

ricano á indemnizar á los habitantes mexicanos del pueblo de Piedras Negras los perjuicios que les causaron voluntarios tejanos.

Costa-Rica y Nicaragua arreglaron sus cuestiones con los Estados Unidos mediante idénticos convenios de comisiones mixtas, y la última tras quince años de infructuosas negociaciones, desde el bombardeo de San Juan del Norte por la fragata norte-americana *Cyane*, el 13 de Julio de 1854.

Es muy doloroso recordar ciertos hechos; pero no se puede tampoco cerrar los ojos para no verlos y pretender cegarse voluntariamente. Bien sabemos cómo procedió entonces la *Cyane*, que llegada el 11 de Julio á la rada de Greytown ó San Juan del Norte, exigió el 12 satisfacciones por el atropello cometido contra el Ministro norte-americano Borland, y no habiéndolas obtenido, rompió al día siguiente los fuegos y redujo á cenizas la población. Frescos están en la memoria los arreglos sumarios de igual naturaleza que han hecho de cuestiones pendientes otros buques de guerra extranjeros en nuestras Repúblicas, bastando recordar el de la fragata francesa *La Forte* en Guayaquil por 1853: el del Duguay Trouyn en el Callao, con Mr. de Lesseps á su bordo, en 1860: el de las dos fragatas alemanas hace poco en Haití por una indemnización tan insignificante como la que arrancaron al Ecuador los cañones de *La Forte* para D. Teófilo Landreau: el de *La Triomphante* por 1882 en San José de Guatemala por el insulto inferido al Secretario de la Legación francesa Pilet el 7 de Noviembre de 1871: el de los buques españoles en 1882 que arrancaron á Montevideo las indemnizaciones para los españoles perjudicados por esbirros que no obedecieron á su propio gobierno; y en fin muchos otros casos que no hay tiempo, ni necesidad de enumerar.

El crédito italiano contra el Uruguay por los daños que sufrieron los italianos en la larga guerra oriental, se

discutió inútilmente 20 años y montaba á 4 millones y medio de pesos. Sometida á una comisión mixta por el convenio del 5 de abril de 1873 se redujo á 400 mil pesos. Francia é Inglaterra que no pudieron arreglar sus créditos contra el Uruguay por igual método, suspendieron las conferencias que habían durado tres años y mandaron al Plata sus escuadras que dictaron la ley y terminaron la cuestión.

Los enemigos del proyecto hacen hincapié en el art. 63 de la Constitución (1); pero ésta no puede sobreponerse al Derecho Internacional y á los pactos celebrados, por una parte, y por otra al ordenarse en él que no se haga pago sino en virtud de sentencia judicial, es claro que comprende la de los tribunales arbitrales á que se refiere el proyecto de ley. ¿No es por ventura sentencia judicial la de jueces árbitros?

La Gran Bretaña, por el órgano del Canciller Talbot, los Estados Unidos de América, y todas las Naciones cristianas han reconocido el Derecho de Gentes como parte de la legislación patria. Colombia y Venezuela lo han declarado así expresamente en sus constituciones y aunque la nuestra no contiene la declaración idéntica que propuso el autor de este informe, no por eso deja de regir entre nosotros igual principio; porque "la legislación de un Estado no puede alterar el Derecho de Gentes....y en la República de las Naciones hay una aristocracia de grandes potencias que es en la que *de hecho* reside exclusivamente la autoridad

(1) Art. 63. El Congreso no puede suspender, á pretexto de indulto, el curso de los procedimientos judiciales, ni revocar los decretos y resoluciones que dicte el Poder Judicial (salvo el caso del inciso 14º del artículo anterior), ni ejercer ninguna de las facultades privativas del Poder Ejecutivo, ni menoscabar las atribuciones que, por esta Constitución, pertenecen á las autoridades del régimen seccional. Tampoco le es permitido decretar pago alguno, á menos que previamente se haya justificado el crédito conforme á la ley, ni indemnización, sin que preceda sentencia definitiva. Prohíbesele, en fin, delegar á uno ó más de sus miembros, ó á otra persona ó cuerpo, ninguna de las atribuciones que por esta Constitución le competen.

legislativa: el juicio de los Estados débiles ni se consulta, ni se respeta". (1)

Si se exigiese la vía judicial para las reclamaciones extranjeras sucedería aquí lo que ha sucedido en Colombia, Venezuela, el Perú, Honduras, el Salvador y otras Repúblicas. Ninguna de las potencias representadas en el Ecuador aceptará nada que no sea la vía administrativa y lo conforme con las prácticas diplomáticas.

Venezuela por la ley del 14 de Febrero de 1873 cometió á la Alta Corte Federal todas las reclamaciones contra la República. Como era de esperarse, no se conformaron los gobiernos extranjeros; y el gabinete de Caracas, como el de Bogotá, tuvo que ceder y sometió á comisiones mixtas los créditos reclamados por los Estados Unidos, Inglaterra y otras Naciones.

Al combatir el Representante francés en Caracas, Th. Gapp, esa pretensión del gobierno venezolano de someter las reclamaciones extranjeras á los tribunales ordinarios se fundó, como el Ministro colombiano Salgar y los ministros extranjeros que no aceptaron la ley de Colombia de 1867, en la reciprocidad: argumento incontestable. "Es difícil admitir" dijo al Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela General Gutierrez, "que estas cuestiones de indemnización de guerra sean discutidas y juzgadas como cuestiones contenciosas ordinarias, porque deben ser resueltas por razones de política ó de equidad que solo el poder soberano puede estar llamado á apreciar y entran en un orden de ideas que sale de la competencia de los tribunales." En Francia siempre han sido indemnizados los perjuicios causados por la guerra: las ruinas de la Comuna y las guerras contra Alemania constituyen de ello los ejemplos más recientes. En dos ocasiones, en Setiembre de 1871

(1) Bello-Derecho Internacional.

y en Abril de 1873, la Asamblea Nacional ha votado sumas considerables para indemnizar á las víctimas de la guerra, (1), y puede haber entre ellas venezolanos, porque no se hace distinción entre los extranjeros y los nacionales, y son admitidos en las reparticiones al justificar sus pérdidas, sin tener que presentar sus reclamaciones á los tribunales: estos ejemplos dan á la cuestión de reciprocidad una importancia y una oportunidad especiales”.

Cuando el gobierno del Perú dictó su decreto del 17 de Abril de 1846, por el que declaraba que no admitiría reclamación diplomática sino en caso de denegación de justicia, “protestaron todos los agentes diplomáticos y consulares residentes en Lima” (2), no obstante que el art. 2º del mencionado decreto contenía la salvedad de que “el gobierno admitiría las reclamaciones directas en aquellos casos especiales en que los hace admisibles el Derecho de Gentes, y que POR SU NATURALEZA DEBE RESOLVER EL GOBIERNO.”

Así, aun en aquel decreto con el que no se conformaron los representantes extranjeros, se reconocía la necesidad de la vía administrativa para ciertos casos.

Por lo demás, inútil es decir que dicho decreto, como todos los de su clase, fué letra muerta y que el gobierno del Perú siguió atendiendo á las reclamaciones extranjeras y resolviéndolas por la vía administrativa, no embargante esa y otras disposiciones, señaladamente las del Consejo de Estado del 11 de Setiembre de 1834 y del 9 de Febrero de 1859. Pruébanlo las comisiones mixtas de 1863 y 1868 á que se sometieron las reclamaciones de los Estados Unidos, y la comisión especial que nombró el Congreso del Pe-

(1) El 26 de Junio de 1874, la Asamblea Nacional francesa votó, además, 26.000,000 francos con igual objeto.

(2) Palabras textuales del dictamen de la Comisión diplomática del Congreso peruano, datado en Lima el 24 de octubre de 1863.

rú en 1867, para conocer de las reclamaciones extranjeras por los saqueos del Callao en aquel año, los pagos hechos por su gobierno y las comunicaciones que ha dirigido varias veces al Congreso, pidiendo se voten cantidades para indemnizaciones. Por esto, el Presidente de la Comisión diplomática de la Cámara de Diputados del Perú afirmó oficialmente en su seno, el 3 de Noviembre de 1868, que “no había ninguna disposición legislativa que prohibiese al gobierno conocer de aquellas reclamaciones.”

En el mencionado año de 1868 el Fiscal Ureta, con motivo de la reclamación de un Bernard Prieur, evacuó un dictamen contraído á rechazar toda reclamación diplomática por indemnizaciones.

El Ministro americano Hovey protestó con fecha 30 de Setiembre del mismo año. Impugnó como erróneas las conclusiones del Fiscal, tanto en los puntos generales del Derecho de Gentes, como en lo concerniente á los Estados Unidos, cuyo gobierno creía el Fiscal que nada había pagado por indemnizaciones á consecuencia de la guerra separatista ó de desórdenes civiles. El general Hovey manifestó que muchos millones de pesos se habían satisfecho por esta causa á nacionales y extranjeros, y que sólo la ciudad de Nueva York había pagado varios millones por la asonada de 1863. En prueba de su aserto, citó las leyes del Congreso americano de 1865, 1866 y 1867 y los varios convenios que habían celebrado los Estados Unidos para someter á comisiones mixtas las mutuas reclamaciones con potencias extranjeras. Reprodujo el Mensaje del Presidente Polk del 2 de Diciembre de 1845, en el cual expone que la causa de la guerra con Méjico fué la no reparación á los americanos y el no pago de sus indemnizaciones. Citó la opinión del *Attorney-general* de los Estados Unidos Black, sobre la responsabilidad del Perú por perjuicios causados á los americanos en tiempo de la insurrección de Vivanco,

y añadió que Nelson, abogado del Perú y uno de los primeros jurisconsultos de los Estados Unidos, había coincidido en ese dictamen.

“Mi gobierno”, agregó, ha llevado tan lejos el principio de la protección á sus nacionales, que en dos distintas ocasiones entrambas Cámaras del Congreso han votado indemnizaciones á ciudadanos americanos por perjuicios recibidos en Francia, y por cuyo resarcimiento el gabinete de Wáshington no había empleado suficiente diligencia y energía en sus reclamaciones; lo que era una mancha para la honra del gobierno. En mi sentir, las conclusiones del Fiscal son que se niega á los extranjeros domiciliados en el Perú toda protección internacional,

“Las doctrinas que cita al efecto son contrarias á la ley de las Naciones, y con relación á los Estados Unidos y á sus hechos, enteramente erróneas ó mal entendidas. Si prevaleciera la política que quiere el Sr. Fiscal, tendría por consecuencia innumerables dificultades y causaría pena á los verdaderos amigos del Perú; por lo cual espero que su gobierno, inspirándose en la justicia y en la buena política, resolverá sin más dilación las reclamaciones pendientes.”

Igual suerte que en el Perú, Venezuela, Colombia y el Uruguay han tenido las tentativas hechas por los gobiernos centro-americanos para sustraer á la acción diplomática las indemnizaciones extranjeras, ó para limitarlas á determinados casos.

El 24 de Febrero de 1868, el gobierno de Honduras sancionó una ley, por la cual se declaraba que el gobierno no indemnizaría sino á consecuencia de actos de sí mismo ó de sus agentes, ó bien á los extranjeros que le hubiesen prestado “decididamente activos y patrióticos servicios”.

Los representantes de Inglaterra y Francia protestaron acto continuo, y la ley quedó sin efecto. “Creo con mi colega de la Gran Bretaña”, dijo el representan-

te francés Tallien de Cabarrus al Ministro de Relaciones Exteriores de Honduras, el 25 de abril de 1869, “deber declarar que Francia se reserva el derecho de defender y sostener los intereses de sus nacionales en todos los casos en que el derecho de gentes justifique sus reclamos”.

En términos casi idénticos acaba de protestar el Ministro de Alemania en Centro-América Werner von Bergen contra los artículos 17 y 40 de la nueva Constitución del Salvador, que disponen respectivamente que “los extranjeros no podrán ocurrir á la vía diplomática sino en casos de denegación de justicia, no entendiéndose por tal el que un fallo ejecutoriado no sea favorable al reclamante”, y que “ni los salvadoreños ni los extranjeros podrán en ningún caso reclamar al gobierno indemnización alguna por daños y perjuicios que les causaren las facciones”.

Los representantes de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España é Italia objetaron igualmente la ley, la cual quedó desvirtuada con la siguiente declaración del Ministro de Relaciones Exteriores del Salvador.

“Este gobierno acogerá siempre, como hasta hoy, todas las gestiones que se le dirijan en apoyo de los derechos legítimos que se hallan bajo el amparo de los tratados vigentes, y de los principios generales del tratado internacional”.

No parece justo que en controversias entre Naciones, una de ellas quiera atenerse exclusivamente á sus leyes y tribunales.

Este es el caso de aplicar la regla sentada por la comisión mixta mejicano-americaná, reunida en WASHINGTON á virtud del tratado del 4 de julio de 1868 entre los Estados Unidos y Méjico.—Hela aquí: “Las Naciones son potencias independientes, colocadas por el tratado bajo un pié de perfecta igualdad; y ninguna de las dos tiene el derecho de anelar á sus leyes pro-

pías, como criterio único, para decidir sobre cualquiera hecho, en disputa, ocurrido dentro de la jurisdicción de la otra.”

Conveniencia de la no decisión de las reclamaciones por los tribunales ordinarios.

Fuera de la cuestión de derecho, hay otro punto de gran importancia á que se debe atender, y es el de conveniencia. En efecto, los tribunales arbitrales que la ley en discusión propone establecer, de conformidad con la práctica cuasi universal de los pueblos civilizados, son tribunales de *equidad*, y como tales se guían únicamente por ésta. Así, los pagos é indemnizaciones que decretan, son siempre mucho menores que los que decretaría un tribunal de justicia.

“Este es un tribunal de equidad, y la equidad en su sentido mas amplio debe ser uno de los fundamentos de sus decisiones”, enunció la comisión mixta mejicano-americana reunida en Wáshington. “Las Naciones,” agregó, “son soberanas, y cuando se ponen de acuerdo para establecer una convención internacional como la nuestra y para obligarse por ciertas reglas, tal convención ó comisión no es un eslabón de la administración común de justicia de ninguno de los dos países, ni la obliga á otra cosa que á los principios de justicia y equidad que han sido progresivamente reconocidos por la jurisprudencia de todo el género humano y el derecho de las Naciones de todo el mundo.” En un tribunal de justicia basta la declaración de dos testigos contextes, que no faltan quizá á quien quiere gastar dinero para obtener una pingüe indemnización. Una corte arbitral no se atiene al simple dicho de los testigos: “Para fallar”, decidió la citada comisión “necesitamos una prueba concienzuda del valor de los bienes y no una relación de lo que los testigos creen que pueden valer.” En otra ocasión resolvió que “no bastan las

opiniones de los testigos en cuanto á valores, sino que se necesita un justiprecio completo, detallado é imparcial de los bienes." "En algunos casos", dice una de sus sustancias, "debe el árbitro limitarse á decidir, conforme á la ley y la equidad, aquellos puntos en que las partes difieren. Pero á veces, y especialmente cuando nada se ha expresado distintamente por las partes, la autoridad y el deber del árbitro abrazan el arbitraje conciliador, que consiste en obtener el ajuste por medio de cesiones mutuas".

En consecuencia de este espíritu de equidad y conciliación que distingue á las Cortes arbitrales, los pagos é indemnizaciones que decretan son siempre mucho menores que los que decretaría un tribunal de justicia. Asombra, por lo general, el número de reclamaciones que desechan las comisiones mixtas, y el ínfimo guarismo que conceden á los reclamantes de gruesas sumas.

La mencionada comisión mixta sólo concedió á los Estados Unidos 384,706,,80 c. hasta el 20, de Julio de 1872 en que se declaró en snspenso; y las reclamaciones americanas montaban á \$18, 661,754,,88 c.

Mayor suma era la reclamada por México contra los Estados Unidos, y lo que le concedió la comisión fué apenas \$ 81.420,,28 c., en vez de \$ 48.332,,803 22½ cs. á que montaban las reclamaciones mexicanas

Las sumas reconocidas por la comisión de arbitraje hispano-americana, organizada por el convenio ajustado entre España y los Estados Unidos en Febrero de 1871, son del todo insignificantes comparadas con las que se han reclamado.

El 26 de Diciembre de 1882 terminó sus trabajos y publicó sus fallos que redujeron á \$ 17.700 los DOCE MILLONES DE PESOS que representaban las últimas reclamaciones americanas contra España.

El total de las reclamaciones sometida á la comisión era de \$ 26.702,,810 28 c., y las adjudicaciones

hechas importaron solamente \$ 1,308,,928 75 c.

De 478 reclamaciones inglesas que se presentaron contra los Estados Unidos ante la comisión anglo-americana, establecida por el tratado de Wáshington de 1871, la Comisión apenas admitió 181; y de las reclamaciones americanas contra Inglaterra ninguna. Reclamaciones de cerca de 200,000 y pico de pesos, como la de Borron, fueron reducidas á siete mil y pico.

Inglaterra, después de haber sostenido por muchos años la irresponsabilidad de los perjuicios que causaron al comercio americano el *Alabama* y los demás corsarios confederados que salieron de los puertos ingleses, consintió noblemente no sólo en someter á la decisión del Tribunal arbitral de Ginebra el monto de las indemnizaciones, sino en elevar á principio internacional el de la responsabilidad del gobierno por tales actos de mero descuido ó negligencia, y además en dar efecto retroactivo á esta nueva doctrina. La consecuencia fué que pagó á los Estados Unidos, en virtud del laudo arbitral, quince millones y medio de pesos de indemnizaciones. ¿Qué República hispano-americana ha pagado este monto de indemnización? ¿Y qué diríamos en Hispano-América, si á una de nuestras Repúblicas se le hubiese exigido tan considerable indemnización por un simple descuido ó negligencia, y estableciéndose al efecto una nueva doctrina internacional y dándole además efecto retroactivo? Pues la más poderosa marítima Nación del globo se sometió por un levantado espíritu de equidad á esta pretensión de un Estado sin marina.

En las controversias diplomáticas anda siempre mezclado el amor propio, y las más de las veces no se cede por esto, mientras que tratándose de un fallo arbitral, los gobiernos se someten gustosos, como lo atestigua la historia de los arbitramentos internacionales. A esta consideración se añade la del punto de honra del que reclama una suma de dinero, quien ante los

tribunales se ve como obligado á sostenerse en sus pretensiones, mientras que por el arreglo administrativo se halla dispuesto á transar (y de ello hay ejemplos frecuentes), y en todo caso tiene de conformarse con lo que le adjudique un tercero.

Del buen resultado de las comisiones mixtas para el arreglo de reclamaciones extranjeras tenemos en el Ecuador experiencia y prueba. Sometiéronse las reclamaciones de los Estados Unidos contra al Ecuador á la comisión mixta de 1864, compuesta de los señores General Juan José Flores (á quien reemplazó después de su muerte D. Eugenio Tamariz) y Federico Hassaurek, y el Ecuador no tuvo que satisfacer sino \$ 94,799 4½ cs. (solubles en anualidades de 10,989,10 cs.) siendo así que una sola de las reclamaciones desechadas importaba mayor suma.

El gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado tan equitativo, tratándose de comisiones mixtas que á petición de Mexico y de Venezuela, consintió en la revisión de dos laudos adversos á Mexico—el de Weil, y el de La Abra—y en la de todos los pronunciados contra Venezuela, de cuyo dinero, (250,000 \$) remitido á Wáshington, no quiso disponer, pudiéndolo. El informe que presentó sobre el último asunto la comisión de Relaciones Exteriores á la Cámara de Representantes en Wáshington expresa que las sentencias obtenidas con fraude deben ser desechadas.

Así, en las comisiones mixtas hay para los gobiernos un recurso que no existe en los tribunales ordinarios. Sus fallos no causan ejecutoria si se han obtenido con fraude.

Mediante la citada anulación legislativa de los fallos dictados contra Venezuela, hasta el monto de \$ 1,353,000 (números redondos, á saber:—\$ 459,000 que mandaron pagar los comisionados y \$ 894,000 el árbitro), el gobierno venezolano tiene ahora derecho para probar los fraudes notorios con que se decretaron

aquellas indemnizaciones. Basta decir que se hizo ascender una de éstas valor de \$ 5,000 á \$ 150,000.

De 79 reclamaciones que se interpusieron contra Venezuela en otra comisión mixtra, la anglo-venezolana, establecida por el convenio del 21 de Setiembre de 1868, unas 27 se rechazaron por la comisión, otras no fueron tomadas en consideración, otras se retiraron, y apenas 34, esto es menos de la mitad, fueron despachadas favorablemente. El monto de la indemnización acordada no pasó de \$ 312,587, 2 cs. y Venezuela no ha hecho, ni podía hacer objeción ninguna á este respecto; pues la comisión procedió con suma equidad. Hubo reclamación, como la de un Cipriani, que fué reducida desde \$ 50,000 á 4,000, y la de un Syers desde 70,000 á sólo 2,000.

Desde el tiempo de la antigua Colombia, el Ejecutivo ha tenido autoridad para arreglar por la vía administrativa las reclamaciones diplomáticas, y las hijas de Colombia que han querido apartarse de esta práctica han sido obligadas á volver á ella. El Congreso colombiano de 1825 procedió con suma discreción y cordura al expedir espontáneamente el decreto que sigue :

Decreto del 9 de marzo.

El Senado y Cámara de Representantes de la República de Colombia reunidos en Congreso.

Considerando : 1º Que los reclamos hechos al Gobierno de Colombia por el de los Estados Unidos del Norte de América en favor de varios ciudadanos de esta Nación, han existido largo tiempo pendientes, sin que el Poder Ejecutivo haya podido arreglar los que en rigor de justicia deben ser satisfechos, á causa de que por las críticas circunstancias en que se hallaba la República antes del actual régimen constitucional por el desorden inevitable de la desastrosa guerra que han

sostenido contra el gobierno español, no se han podido conservar en los archivos respectivos todos los documentos necesarios para efectuar debidamente este arreglo:—2º Que por la misma razón el Poder Ejecutivo no ha tenido á bien hacer este ajuste con el Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos, sin tener para ello la previa autorización que ha pedido al Congreso.—Deseando dar una prueba de amistad y deferencia á los Estados Unidos de Norte América; decretan :

Art. 1º El Poder Ejecutivo ajustará y convendrá de un modo amigable y equitativo con el Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos del Norte de América residente en Colombia las cantidades que á juicio del mismo Poder Ejecutivo deban abonarse á los ciudadanos de aquella nación por los reclamos sometidos á la consideración del Congreso por la comunicación del Poder Ejecutivo de veinte de enero de este año.

Art. 2º El Poder Ejecutivo librará de los fondos públicos las cantidades que deban aplicarse á la satisfacción de los reclamos expresados en el artículo anterior, dando cuenta al Congreso del arreglo que hiciere para su conocimiento.

Dado en Bogotá á 8 de marzo de 1825, 15.—El Presidente del Senado, Luis A. Baralt.—El Presidente de la Cámara de Representantes, Manuel María Quijano.—El Secretario del Senado, Antonio José Caro.—El Diputado Secretario de la Cámara de Representantes, Vicente del Castillo.

Palacio del Gobierno en Bogotá á 9 de marzo de 1825; 15.—Ejecútese, Francisco de Paula Santander. Por S. E. el Vicepresidente de la República encargado del Poder Ejecutivo, Pedro Gual.

La gran objeción contra la ley en debate.

Proviene, según se ha dicho públicamente, de que los extranjeros no deben ser de mejor condición que los nacionales.

Pues bien: bajo ciertos aspectos los extranjeros son por nuestras leyes, por nuestros tratados y por el Derecho de Gentes, de mejor condición que los ecuatorianos y tienen necesariamente que serlo. Asimismo, bajo otros aspectos nuestra legislación los hace de condición menos favorable, supuesto que, aun cuando el art. 53 del Código Civil sienta que “la ley no reconoce diferencia entre el ecuatoriano y el extranjero, en cuanto á la adquisición y goce de los derechos civiles”, el mismo Código (art. 600) no permite pezar en el mar territorial sino á los ecuatorianos y á los extranjeros domiciliados, y otras leyes prohíben el comercio de cabotaje y la navegación fluvial, excepto en el Oriente; á los extranjeros. Restricciones mezquinas y anti-económicas las últimas, que se avienen mal con la fraternidad americana, y de las que ni siquiera se exceptúa á los ciudadanos de las Naciones que conceden á los nuestros igual franquicia, como son la Argentina, Chile y Colombia, donde existe completa libertad de banderas: ejemplo, dicho sea de paso, que si no se ha imitado entre nosotros, no ha sido ciertamente por culpa del informante.

Hay además la prohibición, que encierra el art. 36 de la Constitución: “sólo los ecuatorianos en ejercicio de los derechos de ciudadanía pueden ser funcionarios públicos”. Nuestro interés bien entendido es imitar á este respecto la liberalidad de Chile, que debe no poca parte de sus progresos y renombre á los extranjeros ilustres que ha sabido atraer á su suelo y ocuparlos en altos destinos, como los Bellos, los Blancos, los Dorneykos, los Gays, los Pissis. . . . Así la proyectada ley permite emplear á los extranjeros, lo cual no es opuesto

á la Constitución como se ha pretendido; porque hay *empleados* y hay *funcionarios públicos*, según la división que establece Pradier-Fœdéré. (1) Teniendo, como tenemos obispos extranjeros, honra y prez de la Iglesia ecuatoriana, ¿será lógico, será decoroso excluir del más ínfimo empleo al extranjero generoso que ha derramado su sangre por la libertad del Ecuador?

Nótese de paso que mientras la antigua ley de Patronato colombiana requería la calidad de natural de Colombia para todo beneficio eclesiástico, curato y hasta sacristía, el Ecuador no exige tal requisito ni para la dignidad episcopal, ya que hoy mismo se halla revestido de ella un prelado extranjero y aun se hallan propuestos dos más á la Santa Sede. ¿Concuerdá esto con el odio al extranjero de que se acusa al Ecuador en Colombia?

Si por lo que toca á las enunciadas exclusiones, los extranjeros son de peor condición que los ecuatorianos, así van de más favorecidos en cuanto se hallan exentos de los cargos concejiles, del servicio militar (el peor de los males para los infelices), y gozan de mayor protección en sus bienes y personas. Este es un hecho incuestionable.

Lo propio sucede no sólo en los demás pueblos hispano-americanos, sino hasta en la misma España, como puede verse en el *Derecho Público* de Riquelme página 327, donde con el título de “Condición privilegiada de los extranjeros transeuntes en España”; enu-

(1) He aquí la división establecida por Pradier Fœdéré entre los agentes directos, administrativos funcionarios, y los indirectos ó empleados:

“Administración General.

Agentes directores generales	} Agentes auxiliares generales
FUNCIONARIOS—Caracter Oficial	
Iniciativa.—Responsabilidad	

Pradier-Fœdéré — *Principios Generales de Derecho, de Política y de Legislación*, —Cap. XII—El Derecho administrativo.

mera los privilegios de que hoy gozan allí todos los extranjeros sin distinción.

Por mucho, pues, que se haga y se diga, la desigualdad existe, y es en parte favorable, y en parte adversa á los extranjeros. Si esa desigualdad fuera sólo en favor, como lo es en Chile y en la República Argentina, sería tanto mejor para nosotros que debemos cifrar nuestro orgullo y esperanza en la liberalidad de nuestras leyes para con el extranjero; porque redundará en honra y provecho nuestro.

Y adviértase que el autor de este informe ha defendido en el seno de la Asamblea, así como en sus apuntamientos "Legislación respecto del extranjero", publicados en Londres, el derecho de todo Estado para expeler al transeunte pernicioso; doctrina que si bien ha sido censurada en una República vecina ha merecido los aplausos de un diario tan ilustrado y liberal como *La Opinión Nacional* de Caracas, á cuyo criterio no se podía ocultar lo eminentemente útil del sostenimiento de aquel derecho para los Estados Americanos, comprobado por el ejemplo de los Estados Unidos que tanto han cuidado de alejar la inmigración perniciosa. Sucede con ésta lo que con la moneda: la mala rechaza la buena. Por eso y por otras razones económicas, las Cámaras americanas han prohibido la inmigración china, durante el próximo decenio, no obstante el derecho que creían tener los chinos, en virtud del pacto Burlingame, para inmigrar libremente al *país de los libres* (*the land of the free*).

Cuando el gobernador de Guayaquil, general Sánchez Rubio, decretó en 1881 la expulsión de numerosos advenedizos que habían invadido aquella ciudad con gran detrimento de la seguridad y de los intereses públicos, ningún gobierno extranjero reclamó, y hasta periódicos sistemáticamente hostiles á Veintemilla, como *Las Novedades* de Nueva York, que se distinguió por su tesón y constancia en la guerra contra el usurpador,

sostuvieron la necesidad y la conveniencia de la tal medida.

Dícese que la ley es toda en favor de los extranjeros. No: la ley sólo es la defensora de la justicia, que no reconoce fronteras; y esta justicia la invocan actualmente los ecuatorianos para que el gobierno de su patria se la haga valer ante Chile. A más de \$ 200,000 montan las reclamaciones ecuatorianas contra Chile por bienes destruidos ó perjuicios sufridos en la guerra, según comunicación del antiguo Cónsul general ecuatoriano en Chile don Luis Puelma. Al defender, Señor, á esos compatriotas nuestros, ¿defendemos á los extranjeros? Ecuatoriano hay que se ha dirigido de Lima á nuestro gobierno, en Enero último, pidiendo que sus reclamaciones ante el gobierno de Chile sean recomendadas á los agentes de Colombia por falta de los nuestros; pues, según el tratado de paz entre el Perú y Chile, corre un término fatal para las reclamaciones, vencido el cual se pierde el derecho. Preguntad á ese compatriota nuestro y á los demás ecuatorianos víctimas de la guerra chileno-peruana, si el proyecto de ley es en defensa de ellos ó de los extraños. ¿Qué dirían los primeros si supieran que en su patria se está abogando porque ellos no tengan indemnización, ó porque se limiten á acudir á los tribunales de Chile, que es la tesis de los impugnadores de la proyectada ley?—¿Les parecería justo, razonable, humano?

Una última palabra en favor del proyecto de ley.

El Ecuador debe dar esta prueba más del espíritu liberal que le anima respecto de los extranjeros, y debe darla en respuesta á los clamores de cierta parte de la prensa hostil del Norte que ha redoblado últimamente sus ataques por supuesta enemistad de nuestra

parte contra nuestros hermanos de Colombia. Conviene tanto añadir este testimonio á dos otros irrecusables que prueban la injusticia de las acusaciones; el uno que está á la vista de todos, y el otro generalmente ignorado, pero que ha venido ya el tiempo de revelarlo. Sea el primero el hecho notorio de que hay en el Ecuador unos quince mil colombianos; guarismo elocuente que basta por sí solo para demostrar la inexactitud de los cargos contra el Ecuador. El segundo es que si el Ecuador no ha sujetado á los colombianos á todas las eventualidades de nuestras guerras civiles, y cerrado la puerta á toda reclamación, es porque no lo ha querido; pues ha sido invitado expresamente para ello por el gobierno de Colombia.

El 1º de Mayo de 1865 el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia se dirigió al de igual clase del Ecuador, acompañando el *Diario Oficial* núm. 306 con la ley expedida por el Congreso de Colombia el 19 de Abril del mismo año, la cual, dice el Ministro, “reproduce el principio sentado en los Estados Unidos de Colombia desde 1848, de que un extranjero al domiciliarse en un país debe aceptar de antemano todas las eventualidades ó condiciones de la vida propia de su estado social, y participar de sus ventajas é inconvenientes, sin exceptuar los consiguientes á la inseguridad en los tiempos de guerra civil”.

Expresó el deseo de que el gobierno del Ecuador adoptara igual principio, “ya por sus efectos inmediatos con respecto á los intereses americanos, ya porque con el tiempo tendrá que ser aceptado como regla universal de todas las Naciones.”

El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador don Pablo Herrera, se limitó á contestar de orden del Presidente García Moreno, que se pasaría á las Cámaras legislativas y que “así contestaba á la excitación que el gobierno de Colombia hacía para la aceptación de la enunciada ley”. Con esto quedó concluido el

asunto.—Esto no necesita de comentarios.

Por las razones expuestas y otras que no se ocultarán al criterio de la H. Asamblea, los firmantes del proyecto (1) esperan confiadamente que se servirá honrarlo con su aprobación.

QUITO, ABRIL 9 DE 1884.

Antonia Flores.

(1) Los HH. Borrero y Chaves componen, con el autor de este informe, la comisión de Relaciones Exteriores que ha presentado el proyecto de ley en referencia.

Imprenta del Clero.