

EL ACUERDO DE GINEBRA

Marcos Falcón-Briceño

Una primera y rápida lectura del Acuerdo de Ginebra me dió la impresión de que estábamos en el camino de una solución del problema de nuestro reclamo territorial en Guayana, pero después, estudiándolo con detenimiento, he llegado a la conclusión de que puede suceder que no haya solución alguna y las cosas queden donde estaban. Hay otros inconvenientes.

Mi propósito al publicar estas notas es tratar de contribuir a situar el Acuerdo en su propio valor y alcance. Y aún cuando mi opinión no coincide con la de los negociadores de Ginebra, no por eso dejo de respetar su criterio y la buena fe con que actuaron.

Lo que se lograría de inmediato, de ser aprobado el Acuerdo por el Congreso, sería la congelación de nuestro reclamo territorial por tiempo indefinido, mucho más allá de los cuatro años que tiene la Comisión Mixta -creada por el Acuerdo- para buscar la solución práctica a la controversia. A este respecto puede suceder que se llegue o no a resultado alguno, y en este último caso, es decir, que no haya solución de la controversia, Venezuela habría perdido el tiempo y debilitado su posición.

El término controversia, a menudo usado en el Acuerdo, tiene en Derecho Internacional un sentido que conviene precisar. Significa, simplemente, una situación en la cual una de las Partes reclama contra otra y ésta rechaza el reclamo. Así lo define el internacionalista Hans Kelsen en su libro EL ARREGLO NO JUDICIAL DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES SEGUN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS (Traducción del Dr. Enrique Ferrer Vieyra, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Rep. Argentina, 1949). Hay que tener esto en cuenta para determinar el alcance del Acuerdo. El Gobierno británico no ha cambiado su posición de fondo. Ha admitido, sí, que existe una controversia surgida como consecuencia de la contención venezolana de que el Laudo Arbitral de 1899 es nulo e irritó. La controversia así admiti-

da tiene carácter estrictamente jurídico, aun cuando se conviene en buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de ella.

El Acuerdo establece dos vías para la solución de la controversia: a) la diplomática, o b) el recurso a los medios de solución pacífica.

El artículo I del Acuerdo dice: "Se establece una comisión mixta con el encargo de buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia entre Venezuela y el Reino Unido surgida como consecuencia de la contención venezolana de que el Laudo Arbitral de 1899 sobre la frontera entre Venezuela y la Guayana Británica es nulo e irritó".

¿Qué quiere decir arreglo práctico de la controversia? ¿Una transacción territorial? Esto se desprende, sin duda, del artículo V del Acuerdo, que en su parte final dice así: "Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras se halle en vigencia este Acuerdo constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en los territorios de Venezuela o la Guayana Británica, ni para crear derechos de soberanía en dichos territorios, excepto en cuanto tales actos o actividades sean resultado de cualquier convenio logrado por la Comisión Mixta y aceptado por escrito por el Gobierno de Venezuela y el Gobierno de Guayana". De manera que como vemos, se pueden crear derechos de soberanía sobre territorio de Venezuela si la Comisión Mixta lo logra por cualquier convenio y los Gobiernos de Venezuela y Guayana lo aceptan por escrito. Esto no es posible porque la Constitución lo prohíbe. Su artículo 8 dice: "El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera". En consecuencia, el Congreso no podría aprobar un Tratado o Acuerdo que permita hacer arreglos prácticos como los que contempla el de Ginebra.

El Gobierno británico trató siempre de arreglar la cuestión fronteriza por la vía diplomática o amistosa. Salvo una oferta de someter a arbitraje la controversia de límites, hecha en Londres al doctor Alejo Fortique en 1843, los ingleses no solo abandonaron esta idea, la del arbitraje, sino que se oponían tenazmente a ella. Preferían el arre-

glo amistoso. Tendrán sus razones. Venezuela jamás convino en ello. Veremos por qué.

Siendo Ministro de Relaciones Exteriores el Dr. Rafael Seijas, en época del general Guzmán Blanco, sostuvo, con el representante del Gobierno británico en Caracas, una larga correspondencia a propósito de varios asuntos pendientes, entre otros, el de límites con la Guayana Británica. A este respecto y en contestación a los apremios del Ministro de Su Majestad para que se llegara a una pronta solución del problema, se refería el doctor Seijas al "grave inconveniente que presenta para la celebración de Tratados sobre Límites la Constitución o Ley Fundamental de la República". "Ella niega terminantemente a sus Altos Poderes la facultad de enajenar ni ceder en caso ni manera alguna, ni aun en forma de indemnización ni cambio, la más mínima parte de su territorio, que tiene declarado dominio de la República". Y continuaba el doctor Seijas: "Durante un año ha venido el Ilustre Americano Presidente consultando la opinión de los jurisconsultos y hombres públicos de más notabilidad, buscando luz que le condujera a la solución de la cuestión límites de la Guayana en la forma de un Tratado; pero como todos los documentos y todos los talentos consultados han venido confirmando cada vez más que el límite de derecho heredado por la República con la antigua colonia holandesa, actual colonia británica, es el río Esequibo, se ha hecho patente la imposibilidad de apelar a otro medio de concluir esa discusión sino la decisión de un Arbitro de derecho que, por elección voluntaria y unánime de ambos Gobiernos, juzgue y sentencie definitivamente". Terminaba proponiendo la designación del Arbitro. A esta nota respondió más tarde el Ministro británico que su Gobierno "no opina que se someta a arbitramento el límite entre esta República y la Guayana Británica", pero no sin manifestar la esperanza de que "se escoja algún otro medio para traer este antiguo asunto a un desenlace satisfactorio para ambas potencias". Seijas replicó que, "sólo la sentencia de un árbitro de derecho podría decidir que la pretensión de este país es o no fundada", y pedía al Ministro británico "otro camino aceptable de conseguir el arreglo de esta dificultad", "sin perder de vista la situación constitucional de Venezuela". Siguen las notas de una y otra parte en esta misma tónica: El Gobierno británico, arreglo amistoso. Venezuela, arbitraje. El mismo criterio del doctor Seijas sostiene el Ge

neral Guzmán Blanco en Londres cuando discute, como Ministro Plenipotenciario, el problema de límites con Guayana.

Las Constituciones de Venezuela de 1830 y de 1857 facultaban al Congreso para "decretar la enajenación, cambio o adquisición de territorio", y la de 1858, luego de establecer que ninguna parte del territorio podría pasar por enajenación al dominio de otra potencia, hacía la salvedad de que, "esta disposición no servirá de obstáculo a las transacciones que sean indispensables para fijar los límites de la República con las Naciones vecinas, siempre que por aquella no pierda su nacionalidad ningún vecindario". Estando en vigencia esta Constitución se pudo negociar el Tratado de límites con Brasil, en 1859.

Con el triunfo de la Federación desaparece en las Constituciones posteriores a la del 58, la facultad de hacer transacciones en materia de territorio nacional. Las de 1864, 1874 y 1881, que es la vigente para el momento en que escribe el doctor Seijas sus notas al Ministro británico, establece "... que no se puede enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio".

Si en los tiempos de aquel ilustre Canciller, ni más adelante, pudo llegarse a ningún arreglo diplomático o amistoso a propósito de la frontera, imposible desde el punto de vista constitucional, hoy ocurre exactamente lo mismo.

Según el artículo IV, si la Comisión Mixta no llega a un acuerdo completo para la solución de la controversia, referirá al Gobierno de Venezuela y al de Guayana las cuestiones pendientes. Estos deberán escoger, sin demora, uno de los medios de solución pacífica previstos en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Si a los tres meses siguientes a la recepción del informe final de la Comisión Mixta los dos Gobiernos no hubieren llegado a un acuerdo con respecto a la elección de uno de los medios de solución previstos en el citado artículo de la Carta de las Naciones Unidas, referirán la decisión sobre dichos medios de solución a un órgano internacional apropiado que ambas partes convengan, pero de no llegar a un acuerdo sobre este punto, al Secretario general de las Naciones Unidas.

Puede ocurrir que los Gobiernos de Venezuela y Guyana no se pongan de acuerdo en los medios ofrecidos para solucionar la controversia ni tampoco en el organismo internacional adecuado que menciona el artículo IV. Llegaríamos al Secretario General, la última instancia. ¿Qué es lo que éste puede hacer? Indicar a las Partes de la controversia uno de los medios de solución pacífica, por él escogido, y, dice el artículo, "si los medios así escogidos no conducen a una solución", el Secretario General escogerá otro de los medios estipulados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, "y así sucesivamente hasta que la controversia haya sido resuelta o hasta que todos los medios de solución pacífica contemplados en dicho artículo hayan sido agotados". (Subrayado mío).

El artículo IV contempla, pues, dos situaciones: una, que la controversia haya sido resuelta, y otra, que no haya sido resuelta porque todos los medios de solución pacífica contemplados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas hayan sido agotados. ¿Después?

Antes de comentar el artículo V conviene tener en cuenta que nuestra reclamación al Gobierno británico, tanto en las Naciones Unidas como en las conversaciones de Londres consistía en la devolución del territorio de que fuimos despojados por un Laudo Arbitral que fue producto de un compromiso político y no de una decisión ajustada a derecho. Ese planteamiento se ha modificado con la consecuencia de que ahora el Reino Unido, Guayana Británica o la futura Guyana podrían reclamarle a Venezuela aun más territorio del que fuimos despojados por la inicua sentencia arbitral de 1899. Veamos el artículo V. En su primera parte dice: "Con el fin de facilitar la mayor medida posible de cooperación y mutuo entendimiento, nada de lo contenido en este acuerdo será interpretado como una renuncia o disminución por parte de Venezuela, el Reino Unido o la Guayana Británica de cualesquiera bases de reclamación de soberanía territorial en los territorios de Venezuela o Guayana Británica o de cualesquiera derechos que se hubiesen hecho valer previamente, o de reclamaciones de tal soberanía territorial o como prejuzgando su posición con respecto a su reconocimiento o no reconocimiento o de un derecho a reclamo o base de reclamo por cualquiera de ellos sobre tal soberanía territorial".

El texto es claro. Ni el Reino Unido ni la Guayana Británica renuncian a cualesquiera bases de reclamación o de derechos sobre territorio venezolano que se hubiesen hecho valer previamente. Previamente quiere decir aquí antes del Laudo de 1899. En consecuencia los Gobiernos de aquellos países podrían reclamarnos, por ejemplo, Punta Barima y las bocas del Orinoco porque esta reclamación la habían hecho valer previamente, incluso en el Tribunal de Arbitraje. Después de todo lo que hemos denunciado, sin olvidar la falsificación de mapas o el escamoteo de documentos a la hora de las discusiones de París, en 1899, no puedo entender cómo se pudo convenir en esta cláusula del Acuerdo que, a mi modo de ver, lesiona la seriedad de nuestro reclamo y debilita la posición que manteníamos. Lo que debe estar en juego en esta controversia es el territorio de que nos despojó el Laudo, el que aparece como zona en reclamación en un mapa oficial de Venezuela, recientemente editado, y en una estampilla. Ahora nuestro planteamiento original, claro y preciso, sufre una inesperada y grave modificación porque la base de la controversia podría ser no el territorio que determinó la sentencia arbitral de 1899, sino el que empieza en las bocas del Orinoco, si así lo exigen nuestros vecinos de Guayana Británica. No se debe olvidar que no hay palabras sin consecuencias. Sobre todo en acuerdos internacionales.

¿Por qué había que modificar nuestra posición original? En nuestra América hay antecedentes de haberse tomado como base de discusión un Laudo no aceptado por una de las Partes. Me refiero al caso Perú-Bolivia, por cuestión de límites, con motivo del arbitraje del Presidente argentino en 1909, que Bolivia rechazó.

Tengo la sospecha de que el Reino Unido, en el deseo de evitar que Guayana Británica recibiera, con la independencia, una situación demasiado tensa con Venezuela, buscó una fórmula que al mismo tiempo que ofrecía una aparente esperanza de arreglo, tuviera el efecto de disminuir esa tensión, pero no sin encausar las negociaciones en tal manera, a través de distintas alternativas -vía diplomática o medios de solución pacífica- que prácticamente conducen a la congelación de nuestro reclamo por tiempo indefinido. El modelo en que se inspira el proyecto de Acuerdo, presentado por los británicos, es el Tratado Antártico, de 1959, algunas de cuyas cláusulas son casi

iguales a las del Acuerdo de Ginebra. El Tratado Antártico tiene por objeto principal la congelación de las reclamaciones territoriales existentes, por treinta años cuando menos.

Como se ha visto, el Acuerdo de Ginebra no nos garantiza que habrá necesariamente una solución de la controversia. Puede que no se llegue a solución alguna. ¿Qué objeto tiene un acuerdo en estas condiciones? Esta es una pregunta que no podemos evitar. De los medios de solución pacífica que señala el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas hay varios que carecen de eficacia para resolver la controversia. De la negociación, por ejemplo, que es uno de ellos, podrían resultar estas tres situaciones: la renuncia de uno de los Gobiernos al derecho que pretende; el reconocimiento de las pretensiones del otro, o el acuerdo de las Partes por concesiones recíprocas. Es fácil imaginarse lo que sucedería: Ni Venezuela ni Guayana Británica cederían en sus respectivas posiciones. En cuanto a la conciliación, que es otro de los medios de solución pacífica, sometida la controversia a una comisión previamente constituida, esta presentará a las Partes, después de haber examinado todos los aspectos de la disputa, una solución basada en la equidad y concesiones mutuas, pero las Partes quedan en libertad de aceptar o rechazar la solución propuesta. Esto de concesiones mutuas en materia de territorio nacional es inaceptable para nosotros. No podemos perder de vista la Constitución, como diría el doctor Seijas...

Creo que sólo hay dos medios de solución pacífica para resolver nuestra controversia, sin perder de vista la Constitución: El Arbitraje y el arreglo judicial. ¿Pero es que el Acuerdo de Ginebra obliga a Guayana Británica o a la futura Guyana a ir al arbitraje? La obliga si, a aceptar el medio de solución, pero le queda el recurso, no abandonado, de discutir las bases sobre las cuales van a decidir los árbitros, o sea el compromiso arbitral, que hay que establecer por un Tratado sujeto, por lo menos en Venezuela, a aprobación del Congreso. Guayana Británica o Guyana pueden proponer condiciones que nos resulten inaceptables. O viceversa. Recuérdese que en el Acuerdo se contempla la posibilidad de que se agoten los medios de solución pacífica señalados en la Carta de las Naciones Unidas, y en consecuencia no se llegue a ninguna solución.