

EL ACUERDO DE GINEBRA Y LA CONTROVERSIA DEL ESEQUIBO

DR. ANTONIO REMIRO BROTONS*

* Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro de l'*Institut de Droit International*. Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje. Miembro del equipo de abogados de Venezuela en el asunto planteado ante la Corte Internacional de Justicia.

1. El 29 de marzo de 2018 la República Cooperativa de Guyana instó unilateralmente una acción contra Venezuela solicitando de la Corte Internacional de Justicia que se pronunciase sobre la “validez jurídica y efecto obligatorio de la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899”, amén de otros extremos. Para fundamentar la competencia de la Corte invocó exclusivamente el artículo IV.2 del Acuerdo celebrado en Ginebra el 17 de febrero de 1966 y una decisión del Secretario General de las Naciones Unidas, de 30 de enero de 2018, sedicentemente amparada en el mencionado artículo.

2. La República Bolivariana de Venezuela y la República Cooperativa de Guyana coinciden en que el Acuerdo de Ginebra es el exclusivo marco normativo de solución de su contencioso sobre la Guayana Esequiba; pero difieren radicalmente en: 1) su objeto; y, 2) la interpretación de sus disposiciones.

3. Las tesis de Guyana sobre ambos puntos carecen de fundamento. Consideremos, en primer lugar, el *objeto* del Acuerdo. El objeto del Acuerdo de Ginebra no es, contra lo que Guyana sostiene, articular un procedimiento para decidir sobre la validez o nulidad de la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899, sino lograr un *arreglo práctico*, aceptable para ambas Partes, de la *controversia sobre la frontera terrestre* entre Venezuela y la (entonces) Guayana Británica, como se dice expresamente en la cabecera o título del Acuerdo.

4. Lamentablemente, y como un mal presagio, la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia registró la demanda guyanesa en los términos sugeridos por el demandante, que hacía girar el asunto en torno a “la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899”, cuestión ésta que las Partes en el Acuerdo habían dejado deliberadamente al margen, dada la insalvable divergencia de sus posiciones, para no hacer fracasar el objeto del Acuerdo -y el Acuerdo- en su mismo alumbramiento.

5. El título o rúbrica con que se registra un asunto en la agenda de la Corte no es inocuo; tampoco es inocente. Puede ser indiciario de un *parti-pris* favorable al objeto diseñado por el demandante -en nuestro caso, la República Cooperativa de Guyana- que no se corresponde con el objeto del Acuerdo de Ginebra, a saber, la solución de la controversia territorial o fronteriza sobre la Guayana Británica, mediante los medios acordados para lograr un arreglo práctico y satisfactorio. En otros términos, *el objeto del Acuerdo de Ginebra va por un lado y el objeto de la demanda de Guyana va por otro.*

6. Consideremos, ahora, la interpretación de las disposiciones del Acuerdo de Ginebra y, en particular, de su artículo IV.2. La República Cooperativa de Guyana sostuvo que esta disposición habilitaba al Secretario General de las Naciones Unidas para remitir a las Partes a la Corte Internacional de Justicia y permitía, en consecuencia, a cualquiera de ellas presentar, sin más trámite, una demanda unilateral. Guyana así lo hizo el 29 de marzo de 2018, fiando exclusivamente la competencia de la Corte a la decisión del Secretario General, Antonio Guterres, de 30 de enero del mismo año.

7. Venezuela se opuso clara, sistemática y rotundamente, a la interpretación guyanesa del artículo IV.2 y de las facultades del Secretario General con base en esta disposición. Lo hizo, primero, ante el propio Secretario General, Ban Ki-moon, y su sucesor, Antonio Guterres, y luego, ante la Corte, enfatizando su discrepancia no compareciendo en el procedimiento abierto al efecto.

8. *A priori* se excluían las opciones extremas de echar al cesto de los papeles la demanda e ignorar absolutamente el curso judicial o entrar al trapo, dar por buena la competencia de la Corte y hacer directamente frente al fondo del asunto. Era pacífica la opinión de que había que contestar la jurisdicción de la Corte; también parecía asumirse que esa contestación debía ser inmediata. Teórica y reglamentariamente Venezuela podría haber reservado su posición hasta conocer la memoria de Guyana y plantear las excepciones preliminares en el término de los tres meses posteriores a su depósito, como han hecho otros Estados demandados. Sin embargo, políticamente hubiera sido insostenible está calculada dilación. Así que era obligado oponerse a la jurisdicción de la

Corte ya, desde el primer momento. Pero ¿cómo? ¿compareciendo o no compareciendo?

9. Se optó por la no comparecencia. No han faltado voces críticas por ello. Seguramente también las habría habido de haber comparecido. A nadie puede sorprender, tratándose de una cuestión estratégica abierta con pros y contras. La decisión política de no comparecer fue muy meditada y se trasladó a la Corte de manera extremadamente cortés.

10. Venezuela atendió la convocatoria del presidente de la Corte, sr. Abdulqawi Ahmed Yusuf, para ordenar el procedimiento, y el 18 de junio de 2018 asistió a la reunión celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, con una representación de alto nivel, presidida por la vicepresidente ejecutiva de la República, la señora Delcy Rodríguez, acompañada del Canciller, Jorge Arreaza. En esta ocasión, la vicepresidente entregó en mano al Presidente Yusuf una carta del Presidente de la República, sr. Nicolás Maduro Moros, informando respetuosamente de la no comparecencia en un procedimiento abierto de manera unilateral por Guyana sobre un asunto en que la Corte carecía manifiestamente de jurisdicción y la demanda no cumplía los requisitos requeridos para su admisibilidad.

11. Como consecuencia inmediata de la posición de Venezuela, la Corte decidió, mediante Orden adoptada al día siguiente, 19 de junio de 2018, iniciar una fase procesal escrita limitada al examen de la competencia de la Corte, fijando un calendario que disponía la presentación de una memoria de Guyana no más tarde del 19 de noviembre de 2018 y de una contra-memoria de Venezuela el 18 de abril de 2019.

12. Esto último no ha de extrañar. A pesar de haber anunciado públicamente su decisión de no comparecer en el procedimiento, los derechos procesales de las Partes debían ser escrupulosamente respetados; de manera que es este uno de los supuestos en que no se puede aplicar contra un Estado las consecuencias de la doctrina de los actos propios. Venezuela podría haber reconsiderado su posición y presentar una contra-memoria en la fecha límite señalada por la Corte o, incluso, después, de ser autorizada su solicitud en este sentido.

13. Por otro lado, la orden de la Corte imponía al demandante, Guyana, el deber de fundamentar la competencia de la Corte más allá de las referencias sumarias hechas en su demanda y daba al demandado la

posibilidad de replicar, en lugar de obligarle a justificar en primer lugar la incompetencia, ofreciendo el turno de réplica al demandante, como se ha hecho en algunos casos.

14. Debe quedar claro que, si bien la condición de *parte* en el procedimiento se adquiere *ope legis* desde el momento en que la Corte registra oficialmente una demanda, o un compromiso, la condición de *compareciente* es un derecho de las partes, que pueden ejercer o no; no es una obligación y, por lo tanto, la *no comparecencia* del demandado podrá no gustar a los jueces, pero de ella no cabe deducir consecuencias que le sean perjudiciales. De hecho, en términos estadísticos, el número de casos en que una parte demandada *no compareciente* ha visto satisfecho su objetivo es similar al de casos en que lo ha visto frustrado. Y viceversa, la *comparecencia* no ha ofrecido guarismos más ventajosos a los comparecientes.

15. De darse la no comparecencia, el artículo 53.2 del Estatuto de la Corte dispone que ésta ha de asegurarse de que tiene competencia conforme a las reglas estatutarias y de que la demanda está bien fundada en cuanto a los hechos y el derecho. En lo que ahora interesa, la Corte ha de verificar *de oficio* su propia competencia. Y esta es una tarea en la que la parte *no compareciente* puede brindar a la Corte su cooperación.

16. Venezuela lo hizo, transitando el camino recorrido antes por otros Estados partes no comparecientes. El 12 de abril de 2019, mediante carta del Canciller de la República, sr. Jorge Arreaza, se reiteró la decisión de no participar en el procedimiento escrito, comunicándose, al mismo tiempo, el propósito de asistir a la Corte en la evacuación del deber que le impone el artículo 53.2 del Estatuto, mediante una información pertinente. Así fue. En un *memorándum* de 28 de noviembre de 2019, acompañado de un extenso Anexo, Venezuela brindó a la Corte las razones que avalaban la falta de competencia frente a la demanda de Guyana. Estos documentos figuran en el procedimiento escrito reproducido en la página *web* de la Corte y fueron aparentemente considerados por ésta, pues se les menciona en la sentencia de 18 de diciembre de 2020.

17. Asimismo, cuando, cerrado el procedimiento escrito, se abrió el procedimiento oral, Venezuela comunicó a la Corte, mediante carta

del Canciller Arreaza de 10 de febrero de 2020, que no participaría en las audiencias, entonces previstas para los días 23 a 27 de marzo, luego pospuestas como consecuencia de la *covid-19* y, finalmente, celebradas por video-conferencia el 30 de junio.

18. No obstante, el Canciller Arreaza dio respuesta, mediante una extensa carta del 24 de julio de 2020, a una pregunta formulada por el juez Bennouna en el curso de la audiencia de 30 de junio anterior, sobre la que Guyana se había pronunciado el 6 de julio. Estas misivas figuran bajo la rúbrica de “otros documentos” en la entrada del caso de la página *web* de la Corte.

19. De lo anterior se desprende que Venezuela ha sido un *no compareciente* muy activo en la defensa de sus derechos e intereses legítimos en el procedimiento abierto ante la Corte mediante demanda unilateral por Guyana. Y que su posición fue conocida por la Corte en tiempo útil.

20. Lamentablemente, en la sentencia de 18 de diciembre de 2020 una mayoría de jueces asumió la tesis de la República Cooperativa de Guyana sobre el fundamento de jurisdicción, al decidir que era competente para pronunciarse sobre la validez de la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899.

21. No es mi intención proceder ahora a una disección crítica de la sentencia de la Corte para señalar, uno por uno, los fallos del fallo. Remito a las opiniones disidentes de los jueces Abraham, Bennouna y Gevorgian y a la declaración del juez Gaja, todos los cuales votaron en contra de la sentencia, para dejar señalados los puntos que muestran la sinrazón de la mayoría. La mayoría vence, así está establecido en un órgano colegiado; pero no siempre convence, y este es uno de los casos que lo prueban.

22. Con esta sentencia la Corte procrea, si se me permite la ironía, un nuevo, espectacular, fundamento de jurisdicción basado, no en el consentimiento de las partes -piedra hasta ahora angular del sistema- sino en el *mutuo disentimiento*. En términos menos irónicos: el consentimiento se ha vendido *barato* en este asunto.

23. Un par de años antes, en la sentencia de 1 de octubre de 2018, tratándose de la *Obligación de negociar un acceso (soberano de Bolivia) al océano Pacífico*, asunto que enfrentaba a la República de

mediterraneidad sobrevenida como consecuencia de una derrota con quien salió victoriosa de la guerra, las condiciones del mercado eran al parecer muy diferentes y el consentimiento de Chile se cifró tan caro que fue inalcanzable para Bolivia, a pesar del rimero de acuerdos y reiteradas declaraciones y promesas de negociación hechas durante decenios por los más altos representantes chilenos que Bolivia puso sobre la mesa de la Corte. Consentimiento en un caso (Venezuela) a la jurisdicción de la Corte, consentimiento en otro (Chile) a obligarse a una negociación con un objeto determinado, planteado como asunto de fondo; pero siempre consentimiento.

24. Reflexionar sobre estos cambios de humor conduce a la idea perturbadora de los *prejuicios*, esto es, los juicios que hacen de la conclusión premisa, para poner a continuación, a su servicio, la argumentación que le es útil, una actitud que es propia de abogados, no de jueces.

25. Ciertamente es que si llamamos *policies* a los prejuicios la musiquilla suena mejor. La interpretación de los tratados no es sólo una técnica, es un arte; las *miradas* del Derecho son múltiples; y el juez-intérprete, artista al fin, puede optar por la ejecución que mejor calza con el resultado que persigue. Cada *mirada* tiene su público, más o menos interesado.

26. El maltrato infligido a la antigua Yugoslavia, aceptada como demandada y rechazada como demandante, en los diferentes asuntos sometidos a la Corte a partir de 1993, o la forma en que ésta se desembarazó en 2016 de las demandas interpuestas por las islas Marshall contra India, Pakistán y Reino Unido en 2014 sobre las obligaciones relativas a las negociaciones para la terminación de la carrera de armas nucleares y el desarme nuclear, pueden ser mencionados como ejemplos de otras conductas prejuiciosas de la Corte, dentro de una interpretación posible, aunque no plausible, de la ley.

27. ¿Dónde se fija la línea de vecindad entre la *policy* y el *prejuicio*? Me temo que hay una zona gris, escasamente explorada por los riesgos que implica adentrarse en ella, y no cartografiada.

28. Una cuestión que no ha sido contemplada en la fase procesal recién evacuada por la Corte afecta a las condiciones de admisibilidad de la demanda de Guyana. Los Estados que firmaron el Acuerdo de Ginebra el 17 de febrero de 1966 fueron Venezuela y Reino Unido. El Acuerdo entró en vigor en esa misma fecha, según lo dispuesto en su

artículo VII. Era, pues, un acuerdo bilateral en que la condición de signatario, contratante y parte fue una y la misma para ambos.

29. Pero ¿no es la República Cooperativa de Guyana la que, invocando el Artículo IV.2 del Acuerdo de Ginebra, ha demandado unilateralmente a la República Bolivariana de Venezuela? El punto tiene su explicación y la explicación suscita una interrogante. El Acuerdo fue suscrito, junto con el ministro de relaciones exteriores de Venezuela, Ignacio Iribarren Borges, y el secretario de Estado de relaciones exteriores del Reino Unido, por el primer ministro del territorio no autónomo de la Guayana Británica, Forbes Burnham, previéndose en el artículo VIII del Acuerdo que “al obtener Guayana Británica su independencia” -lo que ocurrió cien días después- “el Gobierno de Guyana será en adelante parte del presente Acuerdo, *además* del Gobierno de Venezuela y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” (la cursiva es mía).

30. He puesto énfasis en el *además*. A partir de la fecha de independencia de Guyana el Acuerdo de Ginebra, un acuerdo bilateral *simple* en origen, se transformó en un acuerdo bilateral *compuesto* o *tri-lateral*. La nueva República nació llevando a la espalda el contencioso territorial existente entre Venezuela y Reino Unido y en esa misma fecha asumió las obligaciones del Acuerdo. Venezuela reconoció a Guyana el mismo día en que accedió a la independencia -el 26 de mayo de 1966- con expresa y solemne reserva de sus derechos sobre la Guayana Esequiba.

31. Pero, como anticipamos, esta explicación suscitaba una interrogante sobre el papel que, a partir de esa fecha, podía representar la antigua potencia colonial, administradora del territorio, firmante, contratante y parte del Acuerdo. La respuesta nos viene dada directamente por el propio Acuerdo, en el artículo VIII al que acabamos de referirnos, y se encuentra en ese *además* sobre el que he llamado la atención.

32. La República Cooperativa de Guyana no se obligó por el Acuerdo de Ginebra mediante la aplicación de las reglas relativas a una sucesión de Estados, heredando o subrogándose en las obligaciones del Reino Unido, sino que lo hizo por y para sí misma, en virtud de una cláusula del mismo Acuerdo, libremente consentida por su representante.

33. El Reino Unido sigue siendo parte del Acuerdo de Ginebra. Lo es a tiempo completo. Y cabe preguntarse por su papel en el contencioso planteado por Guyana ante la Corte, donde también se dirimen sus derechos y obligaciones. Aunque éste es un foro de debate académico, comprenderán que, siendo uno de los abogados de Venezuela, evite cualquier pronunciamiento, agradeciendo de antemano cualesquiera opiniones que puedan expresarse al respecto.

34. Hay que recordar, por otro lado, que el Acuerdo de Ginebra se inscribe en el marco de un proceso de descolonización animado por las Naciones Unidas. No es casual que la cuestión del futuro de la Guayana Británica se inscribiera en el orden del día de la IV Comisión de la Asamblea General de la Organización, competente en estos temas, una vez que el Gobierno británico informó su intención de proceder a la descolonización de ese, como de otros, territorios no autónomos bajo su administración.

35. Fue esa la razón por la que Venezuela, al igual que otros países, como la República Argentina y España, acudió a Naciones Unidas a plantear su reclamación, una reclamación en clave descolonizadora, al margen de la validez o no del título en cuya virtud el Reino Unido, en su decimonónica expansión imperial, había ocupado los territorios cuya administración se proponía ahora a abandonar.

36. Venezuela, como la República Argentina y España, sostenían con fundamento que la libre determinación de los territorios que reclamaban, tratase de la Guayana Británica, las islas Malvinas y sus dependencias, o el Peñón de Gibraltar, estaría viciada en origen si no se atendían sus reclamaciones en el propio marco del proceso de descolonización.

37. Esta idea fue -y es- germen de notables consecuencias. España, por ejemplo, no discutía, ni discute, el título británico sobre la *Roca* de Gibraltar con base en la cesión convenida en el artículo X del tratado de paz y amistad con Gran Bretaña, de 13 de julio de 1713, conocido popularmente como el tratado de Utrecht, pero sostiene que, en términos de descolonización, cualquier cambio en la condición del territorio debe conducir a su reintegración a la corona española; expulsada en su día la población local, la población sobrevenida fue la consecuencia del asentamiento de la colonia.

38. En términos similares, la descolonización de la Guayana Británica no podía realizarse ignorando la legítima reivindicación venezolana, aun en el caso de que -por hipótesis- se considerara válida la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899. La validez o no de este laudo no era decisiva frente a una reclamación en clave descolonizadora.

39. El Reino Unido fue, en consecuencia, instado por la IV Comisión de la Asamblea General a negociar con Venezuela, igual que lo fue a hacer otro tanto con la República Argentina y España. Su objeto, expreso o subyacente, fue la retrocesión territorial. Y si de algo hay que *culpar* al Gobierno venezolano es del éxito que acompañó a esa negociación y se tradujo en el Acuerdo de Ginebra de 17 de febrero de 1966, lo que no ha sido el caso de la República Argentina ni de España, aburridas del reguero de resoluciones de la Asamblea General en que se ha venido invitando a negociar a un Reino Unido de oídos sordos. De ahí que la cuestión de la Guayana Británica fuera levantada a petición de las partes del orden del día de la IV Comisión.

40. El Acuerdo de Ginebra constata la contención venezolana del carácter irritó y nulo de la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899. Pudo haber hecho de esta afirmación, contestada por el Reino Unido y, a su rebufo, por Guyana, el eje de una controversia que debía resolverse conforme a sus términos. Pero no lo hizo. Las partes dejaron al margen esta cuestión y se afanaron en negociar un procedimiento para llegar a un *arreglo práctico* y aceptable para ambas partes de la controversia “sobre la frontera”, como reza su cabecera.

41. La Corte no debió declararse competente para conocer de una demanda planteada unilateralmente por Guyana y aún menos sobre el objeto pretendido por ésta. Aun en el caso de que la demanda guyanesa se hubiera ajustado al objeto del Acuerdo de Ginebra, lo más que podría concederse es que la aplicación del artículo IV.2 del Acuerdo *incoaba* a favor de la Corte, en virtud de la resolución del Secretario General de las Naciones Unidas, una competencia que debía ser ajustada por las partes negociando el obligado compromiso.

42. Consígnese en el haber de la Corte que en su desafortunada sentencia de 18 de diciembre de 2020 supo, al menos, excluir de su ámbito competencial todos los hechos posteriores al 17 de febrero de

1966, fecha de la firma del Acuerdo, hechos sobre los que, en *totum revolutum*, Guyana solicitaba su pronunciamiento.

43. Ahora bien, en la mencionada sentencia la Corte se declara competente para conocer, no sólo de la validez -o no- de la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899, sino también de “la cuestión conexas del arreglo definitivo del contencioso sobre la frontera terrestre”.

44. Desde nuestro punto de vista, ésta es algo más que una cuestión *conexa*; es, realmente, la cuestión que abordaba -y aborda- el Acuerdo de Ginebra para buscarle una solución. Pero, partiendo del planteamiento de la Corte, ¿tendrá ésta en cuenta, ahora sí, el *texto* y el *contexto* del Acuerdo, al decidir sobre el “arreglo definitivo del contencioso sobre la frontera terrestre”, esto es, calibrará debidamente que ese arreglo *definitivo* ha de ser, según el Acuerdo, un arreglo *práctico, satisfactorio y aceptable* para las partes, o volverá a ignorar el Acuerdo en la fase de fondo?

45. No parece la Corte la institución más adecuada para alcanzar por sí misma el arreglo que busca el Acuerdo de Ginebra; pero dado que se ha declarado competente con base en este Acuerdo se verá abocada, si quiere respetarlo, a obligar a las partes a una negociación o a la formulación de propuestas de arreglo que puedan ser dirimidas judicialmente ajustándose en lo posible al objeto del Acuerdo.

46. Con otras palabras, la Corte puede declarar válida o nula la sentencia arbitral de 3 de octubre de 1899, cuestión en la que no debió entrar por quedar fuera del Acuerdo de Ginebra; a continuación, deberá ocuparse del genuino objeto de éste, sin que la decisión sobre el primer punto predetermine la respuesta al segundo. Si obra de otro modo la Corte será reincidente en la infracción del Acuerdo.

47. Por orden de 8 de marzo de 2021 la Corte dispuso que Guyana dispondría de doce meses para presentar una memoria de fondo sobre los puntos en que la Corte se había declarado competente y Venezuela dispondría a continuación de otros doce meses para el depósito de una contra-memoria sobre esos mismos puntos, lo que nos lleva hasta el 8 de marzo de 2023.

48. Debe señalarse que Venezuela participó en la persona de su vicepresidente, sra. Delcy Rodríguez, en la reunión convocada por la

sra. Joan E. Donoghue, presidente de la Corte desde el 8 de febrero de 2021, y celebrada telemáticamente el 26 del mismo mes, para organizar el curso del procedimiento tras la sentencia de 18 de diciembre de 2020. En dicha reunión, la vicepresidente de la República reiteró su desacuerdo con la sentencia, planteó una serie de reparos y dificultades objetivas para la participación de Venezuela, y dejó en el aire su comparecencia o no en la fase de fondo ahora abierta.

49. El dilema de la *comparecencia/no comparecencia* se plantea, pues, de nuevo. Se trata de una decisión estrictamente política, en que han de ponderarse no sólo elementos jurídicos, sobre los que cabe brindar asesoramiento, sino también extrajurídicos. No sería prudente, por mi parte, entrar en una especulación sobre este particular.