

EL ACUERDO DE GINEBRA Y SU SIGNIFICADO EN LA CONTROVERSA TERRITORIAL ENTRE VENEZUELA Y GUYANA

DR. EMILIO FIGUEREDO*

* Exprofesor de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales en la Universidad Central de Venezuela; Doctor en Jurisprudencia de la Universidad de Roma la Sapienza; Ex-Embajador especial en las Naciones Unidas para la aplicación del Acuerdo de Ginebra; Miembro principal de la Delegación de Venezuela en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar.

La cuestión que ahora nos interesa, en vista de las marchas y contramarchas que han surgido recientemente sobre la cuestión de la frontera oriental de Venezuela, es conocer y entender bien qué significó y significa el Acuerdo de Ginebra que se realizó el 10 de febrero de 1966, durante la presidencia de Raúl Leoni, y que fue suscrito por el entonces canciller de Venezuela, Ignacio Iribarren Borges; por el Secretario de Estado para Relaciones Exteriores por el Reino Unido, Michael Stewart, y por el primer ministro de Guyana, Forbes Burnham.

Aunque la historia es mucho más larga, desde que la corona española delimitó la entonces Gobernación de Venezuela, nuestra realidad limítrofe actual parte de ese -ya más que cincuentenario- Acuerdo de Ginebra. En primer lugar, es bueno hacer una breve explicación de los antecedentes que condujeron al previo y lamentable laudo de París de 1899.

Uno de los errores conceptuales más serios que ha tenido la reclamación del llamado “territorio Esequibo” ha sido insistir en que el límite está en el río Esequibo; digo esto porque al hacerlo, por las razones históricas que sean, se desconoce el Decreto del Libertador en Angostura el 15 de octubre de 1817, que fijó de manera inequívoca como límite la margen izquierda del río Moruco. Este hecho fundamental de nuestra vida republicana no puede ser desconocido por investigaciones históricas que se remontan a nuestra a veces imprecisa historia.

Pero si esto no fuera suficiente hay otro antecedente en 1830, cuando el ministro plenipotenciario venezolano, Alejo Fortique, negoció en Londres, con el entonces canciller británico, Lord Aberdeen, los límites entre la colonia inglesa y la República de Venezuela y llegó a un acuerdo con éste estableciendo que la línea divisoria estaría en el río Moruco.

Por supuesto, como siempre ha ocurrido en nuestra historia, el Congreso y la opinión pública venezolanos de la época rechazaron ese

acuerdo, que se correspondía con lo fijado por el padre de la patria, porque insistieron que el límite debía estar en el río Esequibo y a partir de ese momento empieza la historia del despojo.

No me voy a extender en esta ocasión con las distintas líneas fronterizas que plasmó en diversos mapas el geógrafo prusiano Robert Hermann Schomburgk porque es obvio que estas respondían a los intereses británicos de extender sus límites hasta el río Orinoco, ya que en su visión geopolítica de la época su objetivo era poder controlar la desembocadura de los principales ríos para controlar el comercio. Vale la pena recordar el intento británico fracasado de controlar la desembocadura del Río de la Plata en 1806 y 1807.

Para no hacer demasiado larga esta introducción histórica es importante recalcar que la fragilidad política venezolana, producto de sus guerras y guerrillas intestinas, hizo que, en un acto de desesperación viendo que el Reino Unido pretendía anexarse Upata y llegar hasta el Orinoco, el Gobierno de Ignacio Andrade pidiera al gobierno de Estados Unidos que aplicara la Doctrina Monroe para detener el expansionismo europeo.

Esta solicitud inicia un largo proceso de negociaciones entre el gobierno de los Estados Unidos -representando los intereses de Venezuela- y la corona británica, que culmina con la firma del Tratado de Washington el 2 de febrero de 1897 en el que se fija el Tratado Arbitral con el que se determinarán las fronteras entre Venezuela y la colonia británica.

Para los interesados en los prolegómenos de este importante hito en la disputa territorial, hay un magnífico ensayo que escribió Simón Alberto Consalvi sobre la materia y que realmente vale la pena leer, aunque muchos políticos e incluso gobernantes nuestros no lo hayan hecho.

Del Laudo de 1899 no es mucho lo que puedo decir hoy, salvo que le dio la razón a Inglaterra, y que en Caracas -qué tristeza- se celebró con champaña que no nos quitaran el Orinoco. Si bien hubo protestas con el tiempo, en particular durante el gobierno de Juan Vicente Gómez, se acató el laudo fijando el llamado "*punto trifinio*", que marca el punto de encuentro de los territorios de Brasil, Guyana y Venezuela.

Lamentablemente ese no será el único acto del Estado venezolano con el cual se reconoció la injusta decisión arbitral.

La reclamación surge después que el gobierno venezolano conoce los papeles contenidos en el testamento de Severo Mallet-Prevost, quien había sido el abogado de Venezuela en el nefasto Laudo. Se trata del famoso memorándum dejado al juez Otto Schoenrich para que se publicase después de su muerte.

En el memorándum se explica la connivencia del presidente del tribunal arbitral con los árbitros británicos para otorgarle al Reino Unido la totalidad del territorio con la posibilidad de renunciar a las bocas del Orinoco si la decisión se tomaba por consenso. Los jueces americanos consideraron que, aunque la sentencia era manifiestamente injusta por lo menos garantizaba para nuestro país el control de las bocas del Orinoco.

Por cierto, en el petitorio de Venezuela, según afirma Severo Mallet-Prevost, el límite que propuso nuestro país fue de nuevo el río Moruco y no el río Esequibo. El Moruco es el límite fronterizo permanentemente olvidado por muchos venezolanos, que deberían conocerlo mejor.

En los años sesenta, al conocerse el memorándum, el gobierno del presidente Rómulo Betancourt activó por los canales diplomáticos venezolanos el tema de la reclamación del territorio Esequibo por considerar que el Laudo de 1899 era nulo e írrito. El primero que tocó el tema en Naciones Unidas fue el embajador Carlos Sosa Rodríguez. Fueron él y el entonces canciller Marcos Falcón Briceño quienes, en la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XVII período de sesiones, hicieron pública la denuncia: así se inicia el proceso formal de la reclamación.

Posteriormente, ya en el período presidencial de Raúl Leoni, comienzan las negociaciones con el gobierno del Reino Unido que culminarán con la firma del Tratado de Ginebra el 17 de febrero de 1966 en la ciudad de Ginebra, Suiza. Lo firmaron, por Venezuela el canciller Ignacio Iribarren Borges, por el Reino Unido; Michael Stewart, Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y Forbes Burnham, Primer Ministro de la Guyana Británica. En esta oportunidad Guyana ya era un país soberano.

Este tratado es uno de los grandes logros de la diplomacia venezolana ya que logró darle forma jurídica a la reclamación venezolana sobre el despojo del que fuimos víctimas por un arbitraje amañado. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado en considerar que ese tratado es sólo favorable a Venezuela. Un análisis detallado del mismo nos lleva a concluir que puede ser interpretado por ambas partes como favorable a sus causas. Veamos bien a qué me refiero.

El preámbulo del texto es lo que más le ha servido a nuestro país para intentar resolver de manera positiva la controversia porque de manera expresa señala que: “...convencidos de que cualquier controversia pendiente entre Venezuela, por una parte, y el Reino Unido y Guyana Británica por la otra, perjudicaría tal colaboración debe, por consiguiente, ser amistosamente resuelta en forma que resulte aceptable para ambas partes”.

Esto es lo que Venezuela, durante el curso de los años, ha argumentado: ¿cómo va pretenderse resolver el conflicto discutiendo sobre la validez o invalidez del laudo, que es de naturaleza meramente jurídica, cuando en el tratado de habla de que la controversia debe resolverse con un acuerdo mutuamente satisfactorio? En la propia Guyana se le criticó a Burnham el hecho de haber firmado un tratado con esa cláusula que debilitaba la posición guyanesa, que era la de anteponer, como condición previa a toda negociación, que Venezuela pruebe que el laudo es nulo e írrito.

Pero si eso no fuese suficiente, el artículo 1 del Acuerdo 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 Guyana Británica es nulo e írrito”.

Esa Comisión Mixta se instaló, pero durante 4 años no logró ningún resultado porque los representantes de Guyana no se movieron ni un milímetro de su argumento de que lo único que debe hacer Venezuela es probar la nulidad del laudo y que, hasta tanto ello no ocurra, no hay ninguna negociación posible ya que el laudo determinó de manera incontrovertible las fronteras terrestres entre ambos países.

El tema que favorece a Guyana está establecido en el artículo 4 del Acuerdo de Ginebra, en el cual se señala que si las partes, en el lapso de los primeros cuatro años de la Comisión Mixta, no logran resolver el conflicto, entonces se aplicará lo dispuesto en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que señala los medios de solución pacífica para resolver controversias. Esta disposición pone la decisión en manos del Secretario General de las Naciones Unidas, en última instancia, en caso que Guyana y Venezuela no se hayan puesto de acuerdo en un método de solución pacífica. Eso, como veremos más adelante, puede llegar a ser perjudicial para Venezuela.

Habiendo concluido las labores de la Comisión Mixta sin ningún resultado, el Presidente Rafael Caldera decidió congelar las negociaciones el 18 de junio de 1970, suspendiendo por doce años, mediante el llamado Protocolo de Puerto España, la aplicación del artículo IV del Acuerdo de Ginebra. La razón que parece haber prevalecido para posponer en el tiempo la aplicación del Acuerdo de Ginebra fueron las negociaciones limítrofes de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela para evitar así una lucha simultánea en dos frentes.

Al vencer el lapso del Protocolo de Puerto España el 18 de junio de 1982, el Secretario General de las Naciones Unidas designó un representante personal para que visitara a Guyana y Venezuela y le diera curso a lo previsto en el artículo IV del Acuerdo de Ginebra.

La persona designada para ejercer esa función fue el diplomático ecuatoriano Diego Cordovéz, subsecretario de la ONU. Este funcionario se tomó muy en serio su rol y elaboró una fórmula de solución pacífica de controversias que no era ninguna de las mencionadas en el artículo 33 de la Carta de la ONU, pero que, si se podía admitir, dentro de lo que dice ese artículo, al permitir cualquier otra fórmula de solución pacífica.

La fórmula presentada por Diego Cordovéz era poco favorable a la posición venezolana ya que combinaba dos métodos: la conciliación y el arbitraje, lo que favorecía sin lugar a dudas a Guyana porque, de no aceptar las partes lo formulado por el ente conciliador, de inmediato se establecía un procedimiento jurídico vinculante como lo es el arbitraje.

Ante esa disyuntiva el Presidente Jaime Lusinchi designó un Embajador ante las Naciones Unidas para la aplicación del Acuerdo de

Ginebra, cuya tarea fundamentalmente era la de convencer a la contraparte guyanesa de lo inconveniente que sería, para las relaciones pacíficas y armoniosas entre los dos países, la aplicación de la fórmula Cordovéz. Hubo largas negociaciones entre los representantes de Venezuela y Guyana que culminaron en el diseño por ambos negociadores del mecanismo de los buenos oficios, que no son otra cosa que una negociación asistida por un “*buen oficiante*”.

Ante las resistencias de Diego Cordovéz a esa nueva fórmula, se requirió, después de años de negociaciones, que durante la Presidencia de Carlos Andrés Pérez los cancilleres de Guyana y Venezuela solicitaran una reunión conjunta con el Secretario General de Naciones Unidas y le informaran que las partes habían decidido que el método escogido sería el de los buenos oficios.

Lamentablemente, Venezuela no supo aprovechar las ventajas que le brindaba ese procedimiento y transcurrieron casi 27 años sin que se hubiese acordado ninguna fórmula aceptable para ambos países para resolver la controversia. En ese largo lapso hubo tres buenos oficiantes, dos de ellos ya fallecidos, y varios negociadores tanto por Venezuela como por Guyana.

Hoy ese mecanismo se agotó, y fue un craso error seguir insistiendo en él ya que Guyana argumenta, no sin razón, que llevaba negociando con Venezuela durante 50 años sin que se haya alcanzado ningún acuerdo. El error cometido por el régimen en el poder fue que, en el marco del Acuerdo de Ginebra, debió insistir en que existían otros mecanismos distintos a la negociación, previstos en el artículo 33 y que no se habían agotado, por lo que no se justificaba la insistencia de Guyana en dar por concluido el procedimiento e ir, de una vez, a la Corte Internacional de Justicia, para que ésta emitiese una sentencia definitiva y vinculante que dé por terminado el conflicto.

Venezuela no puede seguir perdiendo el tiempo ya que, las condiciones internacionales hoy no le son favorables y seguir insistiendo en los argumentos históricos no pesa demasiado en un mundo en el que, la mayoría de los países del tercer mundo, tienen fronteras arbitrarias generadas en la época colonial, y que no desean abrir la Caja de Pandora de las rectificaciones fronterizas.

Esto no quiere decir que no debemos hacer nada, todo lo contrario. Hay que prepararse jurídica y políticamente para poder enfrentar los argumentos de Guyana con argumentos sólidos, no sólo basados en la historia sino en materia económica, ecológica y fundamentalmente jurídica.

Para eso era necesario crear un equipo profesional y multidisciplinario apoyado por los mejores expertos internacionales para estar preparados a ir a la Corte. Es importante que este delicado y espinoso tema sea tratado con la mayor prudencia y como un asunto de Estado y no de la lucha política interna y apetencias erróneas y peligrosamente ingenuas, y que Venezuela logre la mayor protección a su fachada atlántica y no vea cercenado su libre e ininterrumpido acceso al Atlántico.

El Acuerdo de Ginebra fue sin dudas un gran logro de la diplomacia venezolana, pero de poco ha servido en estos 50 años por la falta de decisión, y hasta de habilidad política de nuestros distintos gobiernos, en explicarle al país que un acuerdo sólo era posible entendiendo que ni Guyana ni Venezuela podrían pretender, cada uno, obtener en la negociación la satisfacción del 100% de su pretensión; y que un acuerdo práctico y satisfactorio de la controversia requería ponderar los intereses en juego y determinar qué podía ser lo más conveniente para nuestro país.

El tiempo perdido se ha transformado en una verdadera espada de Damocles que reposa sobre nuestras cabezas y que está convirtiendo, políticamente hablando, a Guyana en víctima y a Venezuela en agresor, con el riesgo de que la solución del conflicto no sea ya un acuerdo práctico sino una sentencia judicial.

No podemos seguir lamentándonos del injusto despojo del que fuimos víctimas en el siglo XIX, sino que tenemos que prepararnos para poder, de la mejor manera posible, argumentar por qué el Laudo de 1899 es nulo, y si lo lográsemos probar quedaría por resolver la delimitación entre Venezuela y Guyana en la que estarían en juego las dos terceras partes del actual territorio guyanés. Como es fácil imaginarse, ambas tareas son hoy bastante cuesta arriba y nos lamentaremos de no haber resuelto la reclamación cuando el asunto estaba en manos de los dos países.