
PERSPECTIVAS JURIDICAS DEL DIFERENDO COLOMBO-VENEZOLANO

Hernando Valencia Villa*

El derecho internacional público o derecho de gentes ofrece hoy siete medios de solución pacífica para las controversias entre los Estados: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la encuesta, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial. Los cinco primeros tienen carácter extrajudicial como que se practican al margen de toda instancia jurisdiccional preexistente. Y todos ellos pueden ser empleados por los Estados mismos, en su sola condición de miembros de la comunidad internacional, o con la intervención de la Organización de las Naciones Unidas u otros organismos intergubernamentales (1). Con ocasión de la reactivación del diferendo colombo-venezolano, conviene aludir brevemente a cada uno de estos recursos de solución pacífica de las disputas interestatales e indicar su aplicabilidad a la polémica por las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela.

1. La negociación consiste en el arreglo directo de las diferencias entre dos Estados a través del diálogo diplomático que conduce eventualmente a la celebración de un tratado o convenio bilateral. Un cuarto de siglo después del

acuerdo de 1941 sobre límites terrestres, Colombia y Venezuela iniciaron en noviembre de 1965 un proceso de negociaciones directas en torno a la delimitación de las fronteras, marítimas en el Golfo de Venezuela, del cual son ribereños los dos Estados. Esta tentativa de ajuste bilateral se prolongó durante quince años y terminó sin resultados positivos en 1980, tras el rechazo por la opinión pública venezolana del proyecto de tratado conocido como Hipótesis de Caraballeda. La demarcación del mar territorial, la zona adyacente, la plataforma continental y la zona económica exclusiva en el también llamado Golfo de Coquibacoa entró desde entonces en un periodo de congelación que se extiende hasta mediados de 1987, cuando el diferendo amenaza convertirse en un conflicto a resultas de la apelación colombiana al Tratado de 1939 y el incidente naval del 16 de agosto pasado. En la opinión pública colombiana se abre paso hoy una nueva percepción del problema, que tiene muy en cuenta la politización del debate en los medios venezolanos y que coincide en la necesidad de dar por terminadas las conversaciones y emplear otros medios de solución al diferendo.

* Abogado, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1. Véase Michael Akehurst, *Introducción al Derecho Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, Cap. 16, pp. 291 a 308.

2. Los buenos oficios suponen la intervención de un tercer Estado o de un organismo internacional con el objeto de persuadir a las partes en litigio a celebrar negociaciones. En las actuales circunstancias, habida cuenta de la intransi-

gencia venezolana y el escepticismo colombiano, esta segunda modalidad de solución no parece viable. Mucho más si se considera que los buenos oficios deben ser solicitados y aceptados por los dos Estados y que en últimas se resuelven en nuevas negociaciones bilaterales.

3. La mediación se produce cuando un tercero imparcial procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones mismas y sugiere incluso términos de arreglo. Este recurso sería altamente aconsejable para la tramitación de la controversia por las aguas del Golfo si el gobierno del vecino país no se negare, como lo viene haciendo en forma sistemática, a someterse a cualquier tipo de arbitraje, así sea político y no jurídico.

4. La encuesta es la investigación que sobre los hechos litigiosos adelanta una entidad independiente a petición de los Estados interesados. A pesar de su larga trayectoria en el derecho internacional, el procedimiento de encuesta no parece aplicable al diferendo colombo-venezolano pues la controversia es de derecho y no de hecho, en la medida en que ella radica en la distinta interpretación prevaleciente aquí y allá acerca de las normas aplicables a la delimitación de las fronteras en el Golfo y en especial acerca del modo específico de aplicación de tales normas.

5. La conciliación combina la mediación y la encuesta por cuanto la persona o entidad acordada por las partes investiga los fundamentos de hecho de la disputa y al mismo tiempo propone términos jurídicos de ajuste. Aunque más formal y menos flexible que la mediación, la conciliación es quizás el más adecuado de los medios extrajudiciales de solución pacífica de las controversias internacionales. En el caso que nos ocupa, éste sería el procedimiento aplicable de inmediato pues tiene la doble virtud de ofrecer una alternativa al estancamiento producido por veintidós años de negociaciones infructuosas y representar a la vez la posibilidad de una solución consensual y política en lugar de la fórmula arbitral o judicial y jurídica que tanto temen los venezolanos. Más aún, la conciliación parece ser el recurso más expedito para descongelar el diferendo tenida cuenta del Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial suscrito en 1939 y ra-

tificado en 1941 por Colombia y Venezuela. Este instrumento bilateral, que se encuentra vigente hasta 1991 en virtud de su quinta prórroga automática, contiene un amplio repertorio de fórmulas de arreglo pacífico a las eventuales controversias colombo-venezolanas. En particular, dispone que los dos países se obligan a no recurrir a la guerra o a la agresión (artículo 1) y a someter sus diferencias a conciliación (artículos 4 a 14), arbitraje (artículos 15 y 16) o decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (artículos 15 y 17). El Tratado de 1939 establece una Comisión Permanente de Conciliación de cinco miembros de cinco nacionalidades distintas, a la cual debe recurrirse en primer lugar para arreglar la controversia en cuestión. Tan solo si la gestión de dicha Comisión resulta infructuosa, el pacto remite el asunto a un tribunal arbitral *ad-hoc* o al tribunal permanente del sistema de las Naciones Unidas. Todas las diferencias de interpretación que se susciten con ocasión de la aplicación del convenio, incluyendo las materias que pueden someterse o no a sus procedimientos de solución, deben ser resueltas por la Corte de La Haya, aunque una de las partes contratantes esté en desacuerdo con la utilización misma del Tratado o de uno cualquiera de sus dispositivos. Hace veinte años, el entonces consejero de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Congreso de Colombia, Alfredo Vázquez Carrizosa, propuso al gobierno la invocación del Tratado de 1939 (2). Aparentemente, el ejecutivo desestimó la recomendación de futuro Canciller e insistió en las conversaciones secretas que conducirían al desastre de Caraballeda. En mayo 3 de 1973 y de nuevo en mayo 6 de 1987 la Cancillería colombiana ha solicitado a su contraparte venezolana la aplicación del Tratado de 1939. Y en ambos casos la respuesta ha sido la negativa o el silencio.

6. El arbitraje es un procedimiento cuasijudicial en el cual las partes designan dos personas o entidades, quienes a su vez designan un tercer árbitro que suele ser el presidente del tribunal *ad hoc* así constituido. En derecho internacional las diferencias entre arbitraje y arre-

2. Véase el texto del Memorando de diciembre 5 de 1967, en Alfredo Vázquez Carrizosa, *Colombia y Venezuela: Una historia atormentada*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1987, pp. 381 a 388.

glo judicial son mucho menores que en derecho interno, como lo reconoce el propio Tratado de 1939 al disponer que, una vez agotada la conciliación, puede optarse indistintamente por una u otra vía de solución a la controversia. Los árbitros pueden fallar en derecho, con base en el *jus gentium* o en un tratado específico, lo mismo que en equidad, y su decisión, llamada "laudo arbitral", es inapelable y obligatoria para las partes. Las decisiones en equidad también se denominan *ex aequo et bono* y son aquellas que se toman "verdad sabida y buena fe guardada", con fundamento en principios de ética internacional o reglas generales de derecho internacional no codificado. Colombia y Venezuela apelaron al procedimiento arbitral para zanjar el viejo litigio de las fronteras terrestres que venía de la época de la Independencia y la Gran Colombia y que fue decidido por el Laudo Arbitral de 1891 que dictara la re gente de España. Y como se advirtió atrás, el Tratado de 1939 incluye este medio de arreglo que bien podría utilizarse hoy para ventilar la polémica del Golfo.

7. El arreglo judicial, en último lugar, constituye el mecanismo jurídico clásico para la solución pacífica de los conflictos interestatales en el seno de la comunidad internacional. Se trata del sometimiento de la disputa a un tribunal de derecho para que decida la cuestión con base en el derecho internacional público o en un instrumento específicamente aplicable, como un tratado bilateral, el cual debe ser interpretado y aplicado de todas maneras a la luz del derecho de gentes. Salvo excepciones representadas por algunos tribunales especializados, el juez competente es la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que es el aparato de justicia y uno de los seis órganos principales del sistema de Naciones Unidas (los otros cinco son la Asamblea General, la Secretaría General y los Consejos de Seguridad, Económico y Social, y de Administración Fiduciaria). La Corte funciona desde 1946 y está integrada por quince jueces de otras tantas nacionalidades, que permanecen nueve años en ejercicio y deben renovarse por tercios o grupos de cinco jueces cada tres años. Su jurisdicción es voluntaria, a diferencia de lo que ocurre con los tribunales nacionales, lo cual significa que únicamente están sujetos a sus decisiones los Estados adherentes al Estatuto de la Corte que mani-

fiestan expresamente su acatamiento a la autoridad del organismo. Actualmente, tan sólo 45 Estados, de los 165 que componen la Asamblea General de las Naciones Unidas, han aceptado la "cláusula facultativa" y se acogen, en consecuencia, a la jurisdicción de la Corte de La Haya. Entre ellos se cuentan Colombia y Venezuela. Si, según se afirma, nuestro país ostenta mejores títulos que los del vecino del noreste para sustentar su posición en el Golfo —la reivindicación de el 8.5 por ciento o 3.780 kilómetros cuadrados de las aguas en cuestión (3)—, no hay razón alguna para dilatar más el recurso a la Corte en procura de la aplicación del Tratado de 1939 para la integración de la Comisión Permanente de Conciliación prevista en dicho pacto. Este primer paso consiste en presentar una demanda de requerimiento a fin de que Venezuela sea conminada a designar sus representantes en la instancia de conciliación del convenio. En el evento de que el otro país se niegue a ello, Colombia plantearía entonces una demanda de fondo para que el alto tribunal delimitase directamente los espacios marinos y submarinos en el Golfo, pues se consideraría agotada la etapa de conciliación que no puede cumplirse sin la Comisión Permanente.

La historia del diferendo enseña que en lo sucesivo los únicos procedimientos practicables de ajuste pacífico son los que implican algún tipo de mediación o intervención. La conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial, en su orden, constituyen los tres escenarios más razonables y productivos para el replanteamiento del asunto por parte del gobierno colombiano. Porque no puede seguirse aceptando que la única alternativa a la guerra es la congelación del diferendo o que la sola apelación a la justicia internacional es un acto inamistoso hacia Venezuela.

3. Jorge Mario Eastman y Marco Gerardo Monroy Cabra, *El diferendo colombo-venezolano*, Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1987, pp. 7 y 77.