

La navegación de los ríos internacionales, con especial referencia a Venezuela

SUMARIO: 1. *Consideraciones previas.*—2. *La navegación de los ríos internacionales en el ámbito europeo:* A) Derecho romano y Edad Media. B) La Revolución Francesa. C) El Congreso de Viena. D) El régimen jurídico contemporáneo.—3. *La navegación de los ríos internacionales en la esfera americana.*—4. *La navegación de los ríos internacionales en Venezuela:* I. La navegación fluvial con Brasil.—II. La navegación fluvial con Colombia: A) Las primeras negociaciones. B) El arbitraje y la polémica doctrinaria. C) El Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes de 1941.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El presente estudio va a abordar el problema de la navegación de los ríos internacionales tomando en consideración tanto los aspectos doctrinarios como los normativos implicados en el mismo. Su desenvolvimiento tendrá lugar mediante tres etapas sucesivas: una primera comprensiva de la esfera europea, una segunda referente al planteamiento y soluciones de la cuestión en el campo americano y la tercera relativa a cómo ha sido entendido el problema en Venezuela, cuál ha sido la doctrina imperante al respecto en dicho país y cómo se ha reflejado lo concerniente a la navegación en los ríos internacionales en los tratados celebrados por la República, con especial dedicación a la interesante y rica situación diplomática planteada con Colombia al respecto.

Pero antes de entrar en el análisis de la materia anunciada se precisa, aunque sólo sea a manera de recordatorio, puntualizar algunos conceptos que van a ser utilizados prolijamente en este trabajo sin mayores precisiones *a posteriori*.

Frente a los llamados ríos nacionales, que son aquellos que nacen, discurren y mueren dentro del territorio de un solo Estado (Tíber, Hudson, Támesis, Volga, Ebro, etc.), coloca la doctrina los denominados ríos internacionales, que, en principio, cabe considerar como aquellos que atraviesan o separan dos o más Estados, esto es, no sólo los que sucesivamente discurren por el territorio de varios países, sino también los que, bañando las tierras de dos o más entidades estatales, constituyen al mismo tiempo frontera natural entre las mismas.

A su vez, dentro de la noción *lato sensu* de ríos internacionales, se suele distinguir entre ríos internacionales *stricto sensu*, ríos internacionalizados y vías fluviales de interés internacional. Ríos internacionalizados son aquellos cuya utilización está prevista en tratados *ad hoc*, generalmente mediante la intervención de comisiones fluviales internacionales encargadas de su administración y control.

Por vía fluvial de interés internacional, denominación introducida en la Conferencia de Comunicaciones y Tránsito de Barcelona de 1921, se entiende toda corriente de agua (no sólo ríos) que separa o atraviesa diferentes Estados; noción que, en el sentir de la doctrina, presenta la ventaja, aparte de la ampliación material que supone, de que deslinda con nitidez el problema de la soberanía o dominio del río, que puede corresponder en exclusiva a uno de los Estados ribereños, del aspecto de la navegación, abierta a los demás Estados interesados en la misma.

De todas maneras, en el presente trabajo se utiliza fundamentalmente la expresión ríos internacionales, que, aparte de ser la tradicional, es la que mejor encuadra y conforma el ámbito restringido de la materia que va a constituir su objetivo propio y específico. Finalmente, se advierte que circunscritos al tratamiento de la navegación en las vías fluviales internacionales no vamos a ocuparnos, como no sea de manera general, del arduo y discutido problema del dominio o soberanía sobre los cursos de agua internacionales ni de lo relativo a su utilización o aprovechamiento.

2. LA NAVEGACION DE LOS RIOS INTERNACIONALES EN EL AMBITO EUROPEO

A) DERECHO ROMANO Y EDAD MEDIA

Los romanos distinguían en el río tres elementos: el agua (*flumen*), el cauce (*alveus*) y las orillas (*ripae*); pues bien: el Derecho romano consagró el principio de la libertad de uso y navegación de las aguas e hizo extensivo este principio a las orillas de los ríos.

Esta concepción abierta y amplia se quiebra durante la Edad Media, en la que, por obra de las ideas feudales, los ríos vienen a considerarse no sólo como de la propiedad del Estado por donde discurren, sino incluso bajo la soberanía de los múltiples y locales señores feudales, que mediante la imposición de derechos de peaje y todo tipo de gabelas y gravámenes hicieron prácticamente imposible la navegación con fines comerciales y arruinaron el viejo principio romano de la libertad de navegación.

Lo intolerable y pernicioso de tal situación originó que en el Congreso de Westfalia se reaccionase contra los monopolios fluviales y, recogiendo las enseñanzas de Grocio de que los ríos deben estar abiertos a los Estados que tienen necesidad de pasar por causas legítimas, se votase una moción favorable a la libre navegación, en la que los autores suelen colocar el punto de arranque de los progresos modernos en materia de navegación fluvial internacional. De todas maneras, y como contrapunto, los Tratados de Westfalia, a objeto de favorecer a los Países Bajos, cerraron el Escalda a las provincias belgas, determinación que, entre otras circunstancias, ocasionó la ruina mercantil de la ciudad de Amberes.

B) LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Al calor de las ideas liberales y progresistas de la Revolución francesa se difundió la tesis que los ríos eran del dominio de todos los Estados ribereños y que, en consecuencia, a todos correspondía la facultad de ejercer libremente la navegación en aquéllos.

En tal sentido, el Decreto de 16 de noviembre de 1792 del Congreso Ejecutivo Provincial de la Convención ordenaba al comandante en jefe de las tropas francesas en Bélgica que asegurase la libre navegación a través de los ríos Mosa y Escalda, en razón de estimar que el curso de los ríos que atraviesan o separan dos o más Estados «es propiedad común e inalienable de todos los países regados por sus aguas», aparte de que todos los Estados ribereños tienen un derecho natural de salida al mar, ideas éstas que habrían de tener amplia repercusión en el futuro y que serían esgrimidas por gobiernos y autores en sus disputas, muy especialmente en el continente americano.

Cónsonos con esta tendencia de acabar con los monopolios y privilegios existentes en la navegación fluvial y consagrar el principio de libertad fueron los Tratados de La Haya de 16 de mayo de 1795 (en relación al Mosa y al Escalda), de Campo-Formio de 18 de octubre de 1797 (relativo al Rhin) y, sobre todo, respecto a este último río, el de París de 15 de agosto de 1804, denominado «de la concesión de Rhin».

Empero, como resalta la doctrina, el nuevo sistema, aunque significaba un estimable progreso frente al régimen anterior, todavía suponía una concepción restringida de la navegación, ya que si bien proclamaba la libertad de la misma, el principio quedaba circunscrito a los países ribereños, pues únicamente ellos eran considerados condóminos de la vía fluvial correspondiente, y, por tanto, quedaban excluidas las naves de Estados ajenos al régimen comunitario.

Un nuevo paso estimable en la tendencia aperturista hacia la libertad de navegación no restringida a los Estados ribereños lo constituyó el Tratado de París de 30 de mayo de 1814, en el cual se proclamó por vez primera que el Rhin quedaba abierto a la navegación para los buques de todas las nacionalidades y, sobre todo, se hizo particular énfasis en que este nuevo sistema de libertad irrestricta acordado para el Rhin debía extenderse a los demás ríos internacionales en el Congreso próximo a celebrarse.

C) EL CONGRESO DE VIENA

En líneas generales, se cumplió lo prometido. Los artículos 108 a 116 del Acta final del Congreso de Viena de 5 de junio de 1815 establecieron un estatuto susceptible de aplicación general que, en virtud de sucesivos tratados concluidos a lo largo del siglo XIX, se fue extendiendo a los principales ríos internacionales. Los pilares fundamentales del nuevo régimen de Derecho fluvial internacional venían dados en los artículos 108, 109 y 110 del Acta de Viena, que disponían lo siguiente:

Artículo 108: «Las potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Nombrarán, al efecto, comisarios que se reunirán, lo más tarde, seis meses después de finalizado el Congreso, y adoptarán como base de sus trabajos los principios establecidos en los artículos siguientes.»

Artículo 109: «La navegación por todo el curso de los ríos indicados en el precedente artículo desde el punto en que cada uno empieza a ser navegable hasta su desembocadura será enteramente libre y no se podrá prohibir a nadie en lo que respecta al comercio; queda entendido que los reglamentos establecidos respecto a la policía de esta navegación serán por todos respetados y se formarán de un modo uniforme para todos, siendo lo más favorable posible para el comercio de todas las naciones.»

Artículo 110: «El método que se establecerá tanto para la recaudación de los derechos como para el mantenimiento de la policía será en lo posible el mismo para todo el curso del río, y se ampliará también,

si a ello no se oponen circunstancias particulares, a los brazos y afluentes de estos ríos que en su curso navegable separen o atraviesen diferentes Estados.»

En síntesis, pues, el Acta de Viena proclamó el principio de la libre navegación de los ríos que separan o atraviesan varios Estados, desde el punto en que se hacen navegables hasta su salida al mar, así como para los brazos y afluentes que reúnan las mismas condiciones; limitó semejante libertad de navegación a los buques de comercio; permitió a los Estados ribereños reglamentar de manera uniforme la policía fluvial, e impuso a los mismos la obligación de realizar en su propio territorio los trabajos precisos para conservar el río en buenas condiciones de navegabilidad y la de abolir los peajes, permitiendo tan sólo cobrar las tasas precisas para reembolsar lo gastado en interés general de la navegación, dejando a salvo los derechos aduaneros.

Aunque se suele reconocer sin objeciones el adelanto que supuso establecer una serie de principios aplicables de manera general, y no circunscritos a un río determinado, a los ríos internacionales, no deja también de reconocerse que al estatuir los artículos 108 y 109 del Acta general que los Estados ribereños deben regular la navegación, de común acuerdo y mediante reglamentos uniformes favorables al comercio, se estaba adoptando una fórmula lo suficientemente elástica y ambigua como para permitir, tal cual sucedió en la realidad, interpretaciones restrictivas violatorias del espíritu del Convenio; así, por ejemplo, se pretendió por algún Estado interesado que el derecho de navegación estaba restringido, en cuanto derecho o potestad, a los Estados ribereños (los demás eran tan sólo admitidos a la navegación) y que la posibilidad de utilizar el río a fines de navegación, abierta a todos, quedaba circunscrita exclusivamente al tránsito de mercaderías, lo que sin duda constituía una versión restringida y desnaturalizada de la fórmula utilizada en el Acta general: *Sous le rapport du commerce* (los Estados germánicos entendieron que la libertad hacía referencia a las cosas y no a los pabellones).

El sistema instaurado por el Congreso de Viena fue extendido al Danubio por los Congresos de París (1856) y de Berlín (1878) y a los ríos Congo y Níger por el Congreso africano de Berlín de 1885. En el artículo 15 del Acta general del Congreso de París de 30 de mayo de 1856 se estableció lo siguiente: «Habiendo el Acta del Congreso de Viena establecido los principios destinados a reglamentar la navegación de los ríos que atraviesan o separan a varios Estados, las potencias contratantes estipulan entre sí que en lo sucesivo dichos principios serán igualmente aplicables al Danubio y a su desembocadura. Declaran que esta disposi-

ción formará en adelante parte del Derecho público de la Europa y la colocan bajo su garantía.»

Si se quisiera resumir en una breve fórmula la evolución del principio de la libre navegación de los ríos internacionales durante el siglo XIX en Europa podría decirse, utilizando palabras de ROUSSEAU, que la misma se manifestaba en dos direcciones fundamentales: la igualdad de trato en el ejercicio de la navegación entre Estados ribereños y no ribereños y el gobierno del río navegable por su organismo internacional (la Comisión fluvial).

D) RÉGIMEN JURÍDICO CONTEMPORÁNEO

El actual régimen jurídico de los ríos internacionales se inicia con el Tratado de Versalles, que puso fin a la primera conflagración mundial; a tenor del artículo 332 del mismo se dispuso que en los ríos declarados internacionales por el artículo 331 los súbditos, los bienes y los pabellones de todas las potencias serán tratados bajo pie de absoluta igualdad.

Bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, en acatamiento de la letra e) del artículo 23 del Pacto, relativo a la «libertad de comunicaciones y tránsito», y con el fin de elaborar las bases de la Convención destinada a reemplazar el régimen instaurado por los artículos 332 a 337 del Tratado de Versalles que, a tenor del artículo 338 del mismo, debía aplicarse a los ríos Elba, Oder, Niemen, Danubio y cualquier otro sistema fluvial que pudiera ser incluido en una definición general, se reunió en Barcelona (España), en 1921, la Conferencia de Comunicaciones y de Tránsito, que aprobó el denominado Convenio de Barcelona de 20 de abril de 1921, integrado por tres instrumentos: convenio propiamente dicho, estatuto y protocolo adjunto.

El Convenio de Barcelona era aplicable: a los Estados firmantes, a los miembros de la Sociedad de Naciones que se hubieran adherido y a los Estados ajenos a la Sociedad que, invitados a la adhesión por su Consejo, hubiesen aceptado la invitación.

El Convenio de Barcelona declara internacionalizados todos los ríos que reúnan determinados requisitos, esto es, instaura un sistema de internacionalización general o abstracto que reemplaza con ventaja al anterior régimen, según el cual cada río tenía que ser internacionalizado en virtud de un tratado especial concluido al respecto.

¿Cuáles son los requisitos que se precisan para que una corriente de agua pueda catalogarse como río internacional y quedar, por ende, sujeta al particular régimen jurídico que semejante calificación entraña? El Convenio de Barcelona, conservando los tradicionales elementos contemplados por el Acta de Viena (que el río separe o atraviese varios

Estados y sea navegable), añade un nuevo requisito que consiste en que el río sea susceptible de utilización económica desde el ángulo de la navegación; ahora, pues, los ríos sólo estarán sometidos a un régimen internacional cuando, aparte del fraccionamiento territorial y el ser naturalmente navegables, sean aptos para la navegación comercial ordinaria, esto es, comercial y corrientemente practicable.

Por otra parte, el Convenio de Barcelona sustituyó la denominación tradicional de ríos internacionales por la de vías fluviales de interés internacional, cambio que si, por un lado, supone un mayor reconocimiento y énfasis de los derechos de soberanía local, en cuanto resalta que la vía de agua continúa sometida a la jurisdicción del Estado que atraviesa, permite, por el otro, ampliar de manera sensible el número de corrientes de agua sometidas al régimen de utilización internacional para fines de navegación comercial. En tal sentido, el Convenio de Barcelona abarca no sólo a los tradicionales ríos internacionales, sino también a las vías navegables naturales o artificiales que atraviesen diversos Estados e incluso aquellas que ubicadas en un solo Estado revista interés internacional su navegación.

El régimen de Barcelona no se extiende a las naves militares ni a otras embarcaciones a ellas asimiladas, reserva a los Estados particulares la navegación de cabotaje y, como es natural, extiende su ámbito de aplicación tan sólo a los países que se han adherido a él (de los 42 Estados que participaron en la Conferencia sólo continuaban adheridos, para 1939, 21, de los cuales 15 eran europeos).

Los principios fundamentales del Convenio de Barcelona de 1921 podrían resumirse de la siguiente manera:

Se consagra y ratifica el principio tradicional de la libre navegación, recogiendo la práctica consuetudinaria y contractual anterior. Los ríos de interés internacional quedan abiertos a la libre utilización, en cuanto vías de comunicación, por las naves tanto de los Estados ribereños como de los no ribereños.

Se establece la igualdad de trato para todos los Estados contratantes y, en consecuencia, queda prohibida toda actuación o medida que tienda a provocar discriminación entre los mismos en cuanto al ejercicio de la navegación.

Sólo pueden establecerse impuestos gravatorios de la circulación que constituyan el reembolso para el Estado ribereño de los gastos efectuados en interés y para facilitar la navegación; se prohíbe en forma terminante todo impuesto de enriquecimiento que no corresponda a ningún servicio prestado o inversión efectuada. Finalmente, y por lo que respecta a las obligaciones de los Estados ribereños, el Estatuto de Barcelona prevé en su artículo 10 dos tipos de vinculación: la obligación de

contenido negativo de abstenerse de realizar cualquier actuación que sea susceptible de obstar o perjudicar la navegabilidad de la vía fluvial y una variada gama de deberes positivos que incluye desde ciertos actos elementales de intervención, a cargo exclusivo del Estado ribereño correspondiente, hasta las obras y trabajos de conservación y mantenimiento de obligatorio cumplimiento, que quedan al arbitrio y contribución del Estado que opte realizarlas.

A pesar de que al Estatuto de Barcelona se le han hecho diversas y agudas críticas por su carácter demasiado abstracto y por su excesivo internacionalismo, y a pesar, como antes se indicaba, de que el número de países acogidos al mismo ha venido paulatinamente disminuyendo, lo cierto es que todavía en la actualidad constituye el régimen vigente en materia de vías de aguas internacionales y que, no obstante algún pedimento concreto (como el formulado por el presidente Truman en 1945), las Naciones Unidas no se han ocupado hasta el presente de elaborar un nuevo régimen de Derecho fluvial internacional que establecería las normas sobre navegación de los ríos que demanda la nueva situación política en el mundo de nuestros días.

De todas maneras, en cuanto el Convenio de Barcelona no derogó el régimen existente para los ríos centroeuropeos (establecido en virtud de una serie de tratados), debe realizarse, tal como lo hace VERDROSS, la siguiente clasificación de las vías fluviales desde el punto de vista de su situación jurídica: *a)* Ríos no navegables y ríos que en su curso navegable sólo atraviesan un Estado (ríos nacionales). A ellos se asimilan los ríos que separan o atraviesan Estados que no hayan ratificado ni el Convenio de Barcelona ni otro tratado fluvial. *b)* Ríos de interés internacional que separan o atraviesan Estados que han ratificado el Convenio de Barcelona u otro tratado fluvial, pero están sustraídos a la fiscalización de una Comisión fluvial. *c)* Ríos de interés internacional bajo la fiscalización de una Comisión internacional, compuesta únicamente de representantes de los Estados ribereños (internacionalización de primer grado). *d)* Ríos de interés internacional bajo la fiscalización de una Comisión internacional, en la que están representados también Estados no ribereños (internacionalización de segundo grado). *e)* Ríos internacionales sometidos a la administración directa de una Comisión fluvial (internacionalización de tercer grado).

3. LA NAVEGACION DE LOS RIOS INTERNACIONALES EN LA ESFERA AMERICANA

Como se encargan de resaltar los autores, el principio de la libertad de navegación fluvial no ha tenido en América, en razón de la diversi-

dad de condiciones geográficas y económicas, la misma evolución que en Europa. En ésta, se advierte, a consecuencia de la densidad de población, de la extensión limitada de los territorios, del gran número de Estados separados o atravesados por los grandes ríos y de la concentración industrial, los ríos navegables presentan general interés y la libre navegación se impone como un derecho del que gozan los Estados ribereños y los que no lo son; por el contrario, la situación de los ríos americanos, y sobre todo la de los sudamericanos, es muy diferente, porque atraviesan a menudo vastas regiones poco pobladas y porque ofrecen escaso interés para la navegación internacional, siendo más bien utilizados para el transporte de madera, por flotación, o para la producción de energía eléctrica.

Si a estas circunstancias se unen las derivadas de las peculiaridades políticas y sociales de América se explica que el régimen jurídico de los ríos internacionales de este continente revista especiales características que lo distinguen con nitidez frente al imperante en Europa y en las áreas sometidas a la influencia europea.

Una de estas características, y muy resaltante, es que en América, frente a la libertad o derecho de libre navegación, nunca negado, se ha colocado siempre en forma primaria y preponderante el derecho o soberanía que corresponde a los Estados sobre los ríos que corren por su territorio.

Así, frente a las concepciones doctrinarias europeas tendentes a resaltar los derechos de la comunidad internacional en materia de navegación fluvial, bien invocando su carácter natural, bien acogiéndose a la tesis de que el curso de los ríos internacionales es propiedad común de los Estados ribereños, los autores americanos han insistido en todo momento en que los ríos internacionales forman parte del territorio que atraviesan y en que, por tanto, corresponde sobre los mismos dominio exclusivo a los Estados bañados por sus aguas. Contrastemos en tal sentido, y a manera de ejemplo, las ideas al respecto del internacionalista italiano DIENA y las del internacionalista venezolano PLANAS SUÁREZ.

Dice el primero: «Sobre los ríos internacionales, cuando sean navegables, cada uno de los Estados ribereños debe tener el derecho a la libre navegación, sin que ninguno de ellos pueda a este propósito atribuirse un derecho exclusivo, ni aun en aquella parte del río que pasa por su propio territorio. Este derecho se justifica observando que la naturaleza ha constituido una especie de consorcio entre los Estados ribereños y cada uno de ellos debe, por esta razón, tener la posibilidad de participar de las ventajas que de tal situación se derivan. En cuanto a los terceros Estados, es también racional y justo reconocerles la facultad de ejercer la navegación en los ríos internacionales que son navegables,

incluso para las naves que remontan la corriente procedentes del mar, porque los ríos de tal especie se consideran como medios de comunicación óptimos que la naturaleza ofrece a los hombres a fin de que éstos puedan usarlos.»

Considera el segundo: «Por lo demás, el principio de la libre navegación de los ríos internacionales no ha tenido nunca, ni podrá tenerlo jamás, el carácter absoluto que algunas veces se ha pretendido darle, aunque se trate de tránsito inocente, de la navegación para fines comerciales, porque en la materia hay que tomar en cuenta, y de modo especial, las situaciones en que los ríos desarrollan su curso, que no admiten, por su propia naturaleza, reglas de aplicación idénticas... La opinión, consiguientemente, no puede ser otra, en este caso, sino que la navegación de los ríos internacionales o convencionales, como con sobrada razón los califica el doctor Mérignhac, está subordinada a tratados públicos, que por su naturaleza requieren el consentimiento de varios países para su ejercicio, mediante compensaciones que han de consultar los positivos intereses de las naciones limítrofes, como efecto de la práctica de un derecho que no es en manera alguna absoluto, y que, por lo tanto, ha de estar sometido a especiales estipulaciones.» Es más, PLANAS SUÁREZ estima que esta concepción es trasladable, si bien en forma más matizada, a la propia realidad europea, respecto a la cual afirma lo siguiente: «El examen minucioso de los tratados firmados en los Congresos mencionados (se refiere a los Congresos de Viena de 1815, de París de 1856 y de Berlín de 1878) nos da la impresión nítida de que cuanto se propusieron sus negociadores fue conciliar el postulado absoluto, universalmente reconocido, de que los ríos forman parte del territorio que atraviesan, con la regla de derecho relativo o condicional, admitida en principio, de la libertad de navegación de los ríos que atraviesen el territorio de varios Estados. De no ser así habrían resultado superfluas las numerosas convenciones o arreglos que en distintas épocas han determinado, ampliando o modificando los pactos anteriores, las condiciones de navegación y del comercio en los ríos internacionales.»

El hecho de que en el ámbito americano se haya colocado de manera preferente el interés de los Estados ribereños en cuanto se hace destacar el dominio exclusivo que a los mismos corresponde sobre los ríos que atraviesan o separan sus territorios, no ha obstado, empero, a que de manera constante y a escala continental se haya creado y acrecentado una tendencia favorable a la libre navegación, debidamente matizada, eso sí, por la influencia del principio contrario a que se ha aludido. Así, ya en el Congreso Latinoamericano de Lima de 1847-1849 se hizo particular énfasis en la conveniencia de reconocer la libertad de navegación de los ríos internacionales a favor de los Estados ribereños. En la I Conferencia

Panamericana, reunida en Washington en 1889-1890, se adoptó la recomendación (de 18 de abril de 1890) de que los ríos que separan diversos Estados o corren por sus territorios deben estar abiertos a la libre navegación de las naciones ribereñas, sin que ello afecte «el dominio ni la soberanía de cada una de las naciones ribereñas así en tiempo de paz como de guerra»; esta declaración se adoptó con el voto adverso de Estados Unidos y Nicaragua, y la Cancillería venezolana, en su informe al Congreso Nacional, formuló las siguientes puntualizaciones: «aunque en el propio dictamen se advierte que la declaración no afectaría nunca, en paz o en guerra, el dominio ni la soberanía de los países ribereños, acaso fuera conveniente, dadas las especiales circunstancias en que se encuentra Venezuela por motivos de límites, hacer ciertas salvedades en el particular, con el objeto de poner a cubierto los fueros jurisdiccionales de la República».

La II Conferencia Panamericana, reunida en Méjico en 1901-1902, proyectó una Conferencia Geográfica Fluvial en Río de Janeiro, a la que asistirían los representantes de los Estados ribereños del Amazonas, Orinoco y Río de la Plata, conferencia que no llegó a realizarse. En la V Conferencia Panamericana, celebrada en Santiago de Chile en 1923, se propuso la constitución de una comisión de geógrafos que estudiaría las comunicaciones fluviales entre las cuencas de los ríos mencionados, pero las discrepancias entre Venezuela y Colombia en relación a la navegación del Orinoco impidieron la consecución de lo proyectado. La VII Conferencia Panamericana, en su sesión de Montevideo en 1933, acordó la creación de un Comité Interamericano de Navegación Fluvial, con sede en Río de Janeiro, que se encargaría de convocar un congreso geográfico para el estudio de las cuencas del Amazonas, del Orinoco y del Río de la Plata.

Por lo que respecta a la situación de los principales ríos de América en cuanto a su navegación, existen disimilitudes de régimen jurídico, aunque se observa una clara tendencia a extender el reconocimiento de la libertad de navegación, unas veces a través de los tratados y otras mediante reglamentaciones unilaterales verificadas por vía legislativa interna, hasta el punto de que algún conocido internacionalista americano ha creído entrever que «llegará un día en que todos los Estados se reconocerán mutuamente el derecho de navegar sin necesidad de tratados y sin más condición que la reciprocidad legislativa» (ANTOKOLETZ).

La navegación en el río San Lorenzo fue contemplada por el Tratado anglo-norteamericano de Washington de 8 de mayo de 1871; por el de 18 de julio de 1932 entre Estados Unidos y Canadá, rechazado por el Senado norteamericano, y por el de 19 de marzo de 1941 entre los mismos países, objetado, a su vez, por la Comisión de Obras Públicas de la

Cámara de Representantes norteamericana; ante el fracaso de la vía contractual, los Estados Unidos y Canadá han determinado regular la situación mediante reglamentaciones internas uniformes, y, en tal sentido, fue promulgada por el primero de dichos países, el 13 de mayo de 1954, el *St. Lawrence Secway Bill*.

El Amazonas, que, por sus numerosos afluentes, interesa a varios Estados ribereños, fue abierto en 1856 y en 1857 a la navegación de la Confederación Argentina incluso para los buques de guerra, prohibiéndose expresamente el bloqueo de puertos y demás lugares de los ríos; se excluyó el libre tránsito por los afluentes y el cabotaje. Por Decreto del Gobierno de Brasil de 1 de octubre de 1867, el Amazonas fue abierto a la navegación de los buques de todas las nacionalidades desde su desembocadura en el Atlántico hasta Putumayo, Coquetá y Río Negro. Colombia reclamó contra las restricciones impuestas en este decreto por considerarlas negativas de su derecho natural de comunicarse o salir al océano; también hubo protestas por parte de Bolivia, que fueron resueltas por el Tratado de Comercio de 1911.

En 1841, Francia e Inglaterra bloquearon el Río de la Plata con el objeto de obtener la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, reclamo que también hacía Paraguay. Como señala el internacionalista PODESTÁ COSTA, el dictador Rosas resistía tenazmente estas exigencias por motivos políticos y económicos y además porque admitir la libre navegación para el Paraguay habría importado reconocer su independencia, y esto habría obligado a hacer extensivo aquel derecho a los británicos, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida existente en el tratado con Inglaterra de 1852. El bloqueo concluyó en virtud de los tratados celebrados con Gran Bretaña y Francia, el primero el 24 de noviembre de 1849 y el segundo el 31 de agosto de 1850, en los que los países bloqueadores reconocieron «ser la navegación del río Paraná una navegación de la Confederación Argentina y sujeta solamente a sus leyes y reglamentos, lo mismo que la del río Uruguay en común con el Estado Oriental».

Terminada la dictadura de Rosas, dominaba la idea de abrir el país a la inmigración europea y a la afluencia de capitales, y las provincias del litoral veíanse libres para levantar la clausura en que habían permanecido (PODESTÁ COSTA); por ello el general Justo José de Urquiza, por Decreto de 3 de octubre de 1852, declaró que la navegación de los ríos Paraná y Uruguay sería permitida a todo buque mercante, cualquiera que sea su nacionalidad, procedencia y tonelaje, lo mismo que la entrada inofensiva de los buques de guerra extranjeros; y pocos días después, el Gobierno del Estado de Buenos Aires promulgó una ley que incluía idéntica declaración respecto al río Paraná.

Este proceso aperturista fue continuado, reforzado y solemnemente proclamado por la Constitución promulgada por la Confederación el 1 de mayo de 1853, la cual en su artículo 26 estableció una fórmula que en forma unánime se ha juzgado siempre como generosa y progresista, en cuanto abrió la navegación interior argentina a las necesidades de la comunidad internacional. Decía dicho artículo 26: «La navegación de los ríos interiores de la Confederación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional»; frente al decreto de Urquiza, circunscrito a los ríos Paraná y Uruguay, la Constitución de 1853 proclamó la libre navegación de todos los ríos interiores de la Confederación, sin señalar nada sobre los ríos internacionales, aunque la solución respecto a éstos sea fácilmente deducible por mero argumento *a maiori ad minus*. En época tan temprana, pues, como el año de 1853 la cuenca del Plata vino a ser, junto a la del Escalda y a la del Elba, una de las tres, en todo el mundo, abierta a la libre navegación de los buques de todas las banderas, con la circunstancia inclusive, de que, frente a lo que sucedía en las otras dos zonas fluviales, la cuenca del Plata se declaró abierta hasta en tiempo de guerra.

El nuevo régimen había sido establecido por actos unilaterales de las dos partes en que se dividía el país; por ello, el Gobierno de la Confederación trató de consolidarlo por una vía contractual internacional, cosa que logró mediante sendos tratados firmados en San José de Flores el 10 de julio de 1853 con los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, cuyo artículo primero disponía lo siguiente: «La Confederación Argentina, en el ejercicio de sus derechos soberanos, permite la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, en todas las partes de su curso que le pertenezca, a los buques mercantes de todas las naciones, con sujeción únicamente a las condiciones que establece este tratado y a los reglamentos sancionados o que en adelante sancionare la autoridad nacional de la Confederación.»

Según el artículo 6.º, continuando una progresista tradición: «Si sucediese (lo que Dios no permita) que la guerra estallase entre cualquiera de los Estados, Repúblicas o Provincias del Río de la Plata o de sus confluente, la navegación de los ríos Paraná y Uruguay quedará libre para el pabellón mercantil de todas las naciones. No habrá excepción a este principio sino en lo relativo a las municiones de guerra, como las armas de toda clase, la pólvora, el plomo y las balas de cañón»; y, en fin, según el artículo 7.º, se reserva al Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay el derecho de adherirse a dichos tratados para el caso de que acepten los mismos principios en las partes de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay que les correspondan.

El Brasil dio su adhesión al principio de libre navegación de los

afluentes del Río de la Plata en virtud del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación concluido con la Confederación Argentina el 7 de marzo de 1856 y la Convención Fluvial de 20 de noviembre de 1857. Bolivia se adhirió al principio en base al Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación celebrado con la República Argentina el 9 de julio de 1869, cuyo artículo 12 establece: «Las partes contratantes se conceden mutuamente la libre navegación del Plata y sus respectivos afluentes, con arreglo a lo que pactarán en una Convención especial.» También se adhirió el Paraguay mediante el Tratado Definitivo de Paz de 3 de febrero de 1876.

Y estos son los rasgos y datos fundamentales en relación a la navegación en los principales ríos internacionales de América (con excepción del Orinoco, que será objeto de estudio *in extenso* en el punto siguiente). Si se quisieran sintetizar al máximo las características del Derecho fluvial internacional americano podría indicarse que, aparte de la señalada nota del predominio del interés o soberanía de los Estados involucrados en los ríos internacionales, otras dos ideas fundamentales presiden el régimen jurídico de los ríos de América: el carácter francamente abierto y progresista de las reglamentaciones internas, que tienden a permitir la navegación a los barcos mercantes de todas las banderas, y la administración exclusiva de la vía fluvial por parte de los Estados ribereños, desconociéndose en este continente la figura, tan importante y corriente en Europa, de las comisiones fluviales mixtas.

4. LA NAVEGACION DE LOS RIOS INTERNACIONALES EN VENEZUELA

El problema de la navegación de los ríos internacionales presenta en Venezuela una gran variedad y desarrollo no sólo por ser cuestión íntimamente ligada a la tradicional y espinosa materia de la delimitación fronteriza, sino porque, ante las pretensiones formuladas fundamentalmente por Colombia, la Cancillería venezolana se vio obligada a elaborar y exponer una rica y minuciosa doctrina sobre navegación fluvial, que llama la atención por lo documentada, ponderada y constante, y que ha sido objeto de merecido reconocimiento y elogio tanto por propios como por extraños.

Con anterioridad a 1830, ni el río Orinoco ni sus afluentes tenían carácter internacional, ya que todos discurrían por el territorio de la República de la Gran Colombia; pues bien, ya para esa fecha se habían celebrado tratados con diversos países europeos que recogían y garantizaban la libre navegación de los ríos.

Así, el artículo 2.º del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación concluido entre Colombia y Gran Bretaña el 18 de abril de 1825 establecía: «Habrà entre todos los territorios de Colombia y los territorios de S. M. Britànica en Europa una recíproca libertad de comercio. Los ciudadanos y súbditos de los dos países, respectivamente, tendrán libertad para ir libre y seguramente con sus buques y cargamentos a todos aquellos parajes, puertos y ríos en los territorios antedichos a los cuales se permite o se permitiere ir a otros extranjeros; entrar en los mismos y permanecer y residir en cualquier parte de los dichos territorios respectivamente; también para alquilar y ocupar casas y almacenes para los objetos de su comercio, y generalmente los comerciantes y traficantes de cada nación, respectivamente, gozarán la más completa protección y seguridad para su comercio, estando siempre sujetos a las leyes y estatutos de los dos países respectivamente.» E idéntica fórmula se repite en el artículo 2.º del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en Londres el 1 de mayo de 1829 entre Colombia y los Países Bajos.

Al separarse Venezuela de la Gran Colombia (1830), el Orinoco se halló bajo jurisdicción de Venezuela, pero buen número de sus principales afluentes, en porciones sustanciales de su curso, quedaron encuadrados en territorio correspondiente a Colombia, circunstancia que llevaba en su seno el germen de la querella que habría de plantearse durante tantos años entre las dos Repúblicas.

Bajo el peso de la tradición y de las ideas a la sazón dominantes a escala mundial sobre la materia, Venezuela celebró diversos tratados durante los primeros años de su vida independiente, en los que volvía a recogerse y repetirse aquella vieja fórmula utilizada antaño por la Gran Colombia de que «los ciudadanos de cualquiera de las Altas Partes Contratantes podrán ir libre y seguramente con sus buques y cargamentos a todos aquellos parajes, puertos y ríos en los territorios y dominios de la otra, a los cuales se permite o se permitiere ir a otros extranjeros». Tal es lo que sucede en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre Venezuela y Dinamarca, firmado en Caracas el 26 de marzo de 1838, cuyo artículo 2.º habla de que «los habitantes de los dos países podrán frecuentar libre y seguramente todos los lugares, radas, ríos, puertos y parajes respectivos en los cuales se permite o en adelante se permitiere entrar a los buques extranjeros»: en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, concluido entre Venezuela y Francia el 25 de marzo de 1843, cuyo artículo 2.º prevé que «los venezolanos en Francia y los franceses en Venezuela podrán recíprocamente y con entera libertad entrar con sus buques y cargamentos en todos los lugares, puertos y ríos que están o estuvieren abiertos al comercio extranjero», y en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Venezuela y Bél-

gica, firmado en Caracas el 8 de febrero de 1858, pues según su artículo 2.º «los venezolanos en Bélgica y los belgas en Venezuela tendrán plena libertad y seguridad para entrar con sus buques y cargamentos, como los nacionales mismos, en todos los lugares, puertos y ríos abiertos o que se abran al comercio extranjero, salvo las precauciones de policía empleadas respecto de los ciudadanos de las naciones más favorecidas».

Se observará que no obstante la amplitud con que recíprocamente se reconocen las partes, en los tratados mencionados, la libertad de navegación, se hace siempre la salvedad de que ha de tratarse de lugares abiertos o que se abran al comercio extranjero, lo que patentiza que semejante situación corresponde declararla al Estado interesado y, por ende, que en materia de navegación fluvial (que es la que a nosotros interesa) el criterio preponderante es el del dominio o soberanía por parte del Estado ribereño, tesis que posteriormente será declarada y desarrollada *in extenso* por Venezuela, según tendremos ocasión de ver más adelante.

De todas maneras, como el problema de la navegación de los ríos internacionales se ha presentado de distinta forma, aun siendo siempre única y misma la doctrina oficial venezolana, y ha experimentado diversas vicisitudes según se trate de las relaciones con Brasil o con Colombia, creemos que la exposición de los distintos momentos en que cabe contemplar aquél debe hacerse considerando por separado las relaciones, negociaciones, convenios y cambios de impresiones habidas con uno y otro país fronterizo. Comencemos por el Brasil.

I. LA NAVEGACIÓN FLUVIAL CON BRASIL

Con Brasil, Venezuela no ha tenido en materia de navegación fluvial los problemas que se han suscitado con Colombia, en parte porque desde tempranos momentos fue contemplada la situación mediante el oportuno tratado y en parte, lo que reviste un especial interés, porque, como se expondrá más adelante, ha existido siempre un evidente paralelismo y hasta identidad entre las doctrinas y criterios mantenidos al respecto por las Cancillerías de ambos países, cosa que, desgraciadamente, no ha sucedido con Colombia.

El 5 de mayo de 1859, Venezuela y Brasil celebraron un Tratado de Límites y Navegación Fluvial al objeto, entre otras cosas, de facilitar y promover entre uno y otro país la libertad de comunicación por la frontera común y por los ríos *en la parte que a cada uno pertenece* (subrayado nuestro). El Congreso venezolano, al aprobar el Tratado el 6 de julio de 1860, dispuso en el aparte único del artículo único de la ley aprobatoria que «la limitación por el tiempo de diez años para que los venezo-

lanos puedan navegar el Amazonas y los brasileños el Orinoco, bajo las condiciones estipuladas, en nada menoscaba los derechos que asistan en la actualidad a ambas naciones, pues al fenecer dicho término readquirirán los mismos que tenían antes de la celebración del Tratado en la parte referente a la navegación». La advertencia es bien clara: aun mediante estipulación contractual, como en el caso presente, la soberanía del Estado sobre los cursos de agua que atraviesan su territorio no desaparece, sino que únicamente queda en suspenso en los términos contemplados en el tratado, volviendo a corresponder al respectivo país en toda su pureza, extensión e ilimitación a partir del momento en que el convenio cese su vida legal. De todas maneras, al no haber procedido ninguno de los Gobiernos interesados a la denuncia correspondiente, el régimen fluvial estipulado en el tratado que se comenta ha continuado en vigor hasta el momento presente.

En lo que respecta a la navegación fluvial, el artículo 8.º del Tratado de 1859 contiene las más importantes especificaciones y recoge y proclama la que habrá de ser doctrina tradicional de ambos países en materia de ríos que separan o atraviesan varios Estados. Dice dicho precepto: «La República de Venezuela conviene en permitir que las embarcaciones brasileiras, regularmente registradas, pasen del Brasil a Venezuela y viceversa por los ríos Negro y Guainía, en la parte que le pertenece, Casiquiare y Orinoco, siempre que se sujeten a los reglamentos fiscales y de policía establecidos por la autoridad superior de Venezuela. En reciprocidad, y como compensación, S. M. el Emperador del Brasil conviene en permitir que las embarcaciones venezolanas, regularmente registradas, puedan libremente pasar de Venezuela al Brasil y viceversa por los ríos Negro o Guainía y Amazonas en la parte de su exclusiva propiedad, y salir al océano y viceversa, siempre que se sujeten a los reglamentos fiscales y de policía establecidos por la competente autoridad superior brasileira. Queda entendido y declarado que en esta navegación no se comprende la de puerto a puerto de la misma nación, o de cabotaje fluvial, que las Altas Partes contratantes reservan para sus respectivos ciudadanos y súbditos.»

De la lectura atenta de este artículo pueden derivarse interesantes enseñanzas en relación a cuáles eran las concepciones oficiales de Venezuela y Brasil sobre la navegación de los ríos internacionales. Lo primero que patentemente se resalta es que frente al criterio sostenido por algunos países que «cuando un río navegable cruza el territorio de dos o más Estados antes de desembocar en el mar el derecho de navegarlo para objetos comerciales es común a todos los ribereños», los países contratantes patrocinan la tesis de la soberanía del Estado sobre la parte del río que atraviesa su territorio, por lo que, consecuentemente, la

navegación de los ríos internacionales no puede ser libre, sino consentida mediante estipulaciones formales; y en tal sentido en el referido artículo 8.º se habla de que las partes contratantes *convienen en permitir* (la idea de permisión está ligada a la de dominio: sólo permite quien es dueño) la navegación por los ríos que se mencionan *en la parte que le pertenece o en la parte de su exclusiva propiedad*, términos éstos que dejan bien a las claras la vigencia indiscutida del principio de la soberanía territorial; por otro lado, las partes se conceden el libre tránsito fluvial *en reciprocidad y como compensación*, cláusula que incorpora la idea, lógica con el principio recién citado, de que las facilidades de navegación en cuanto implican concesión por parte del soberano deben tener una contrapartida: ya la reciprocidad, ya el otorgamiento de otras positivas compensaciones.

Según el artículo 9.º del Tratado: «Los reglamentos que establecieron las Altas Partes Contratantes deben ser lo más favorables a la navegación y comercio entre los dos países. Cada uno de los Estados adoptará, en la parte de los ríos que le pertenece, tanto cuanto sea posible, y de común acuerdo, un sistema uniforme de policía fluvial; y procurará atender también a la conveniencia de esa uniformidad en lo que dice respecto al sistema y régimen fiscal que estableciere en los puertos habilitados para el comercio.» Nuevamente se resalta aquí el principio dominante y básico de que cada Estado es soberano de la parte del río que atraviesa su territorio: *en la parte de los ríos que le pertenece*.

La circunstancia de que la libertad de navegación en los ríos señalados es fruto de reconocimiento o concesión por cada uno de los Estados que ostentan el dominio fraccionado sobre los mismos y no ejercicio de un derecho natural, se resalta de los términos en que aparece redactado el artículo 10 del Tratado, claramente restrictivos de la comunidad de navegación relativa a los intereses de los países partícipes y excluyentes de la participación de terceros en los beneficios del libre tránsito fluvial. Dice así dicho artículo: «Ninguna embarcación brasilera podrá ser considerada en las condiciones de ser regularmente registrada para la navegación de que se trata, en las aguas de Venezuela, si su propietario y capitán no fueren súbditos del Imperio de Brasil. Ninguna embarcación venezolana podrá ser considerada en las condiciones de ser regularmente registrada para la navegación de que se trata en las aguas del Brasil, si su propietario y capitán no fueren ciudadanos de la República de Venezuela. En la tripulación de las embarcaciones de cada una de las Altas Partes Contratantes debe haber una tercera parte cuando menos de venezolanos o brasileros, o dos terceras partes de extranjeros ribereños, debiendo en todo caso pertenecer el capitán a la nación cuya bandera lleve el buque.»

Por las demás disposiciones del Tratado se establece que las embarcaciones podrán comerciar en aquellos puntos de Venezuela o del Brasil que para ese fin se hallen o fueran habilitados por los respectivos Gobiernos (art. 11); los casos de arribada forzosa por causa de averías o falta de combustible (art. 12); las descargas forzosas (art. 15); las multas y penas por trasbordos clandestinos y contrabando (art. 16); el auxilio que deberán prestar las autoridades en caso de naufragio o de cualquier otra desgracia (art. 18); la posibilidad de que cada Estado establezca un derecho destinado a los gastos de faros, balizas y cualesquiera otros auxilios que dé a la navegación (art. 21); y, en fin, «conociendo las Altas Partes contratantes cuán dispendiosas son las empresas de navegación por vapor, y que en el principio ninguna utilidad puede sacar la primera empresa venezolana o brasilera que se estableciere para la navegación por vapor entre los dos países por las vías fluviales, convienen recíprocamente en auxiliarla de la manera y con los medios que posteriormente se estipulen por convenios y acuerdos especiales» (artículo 22).

A tenor del artículo 23: «Todas las estipulaciones de este Tratado que no se refieran a límites tendrán vigor por espacio de diez años contados desde la fecha del canje de las respectivas ratificaciones; terminados los cuales continuarán subsistiendo hasta que una de las Altas Partes contratantes notifique a la otra su deseo de darlas por concluidas y cesarán doce meses después de la fecha de esa notificación.» Como ya se indicaba anteriormente, hasta el momento ningún país ha comunicado al otro su voluntad de poner fin a las cláusulas no relativas a límites existentes en el Tratado de 1859, por lo que las estipulaciones sobre navegación fluvial recogidas en el mismo continúan en pleno e irrestricto vigor.

II. LA NAVEGACIÓN FLUVIAL CON COLOMBIA

Frente al panorama de armonía, reconocimientos recíprocos, concordancia de doctrinas y temprana regulación por vía de tratado que se da con Brasil en materia de navegación de los ríos internacionales, muy otra es la situación que se presenta con Colombia en la misma materia. La existencia de una inacabable disputa sobre límites fronterizos y las peculiares, unilaterales e interesadas teorías en el ámbito del tráfico fluvial mantenidas por Colombia no sólo frente a Venezuela, sino también contra Brasil, determinaron el planteamiento de agrias y peligrosas situaciones conflictivas y la formulación de una apasionada y rica polémica.

mica diplomática que, sostenida a lo largo de varios años, permitió a la Cancillería venezolana la elaboración de una doctrina propia, sazónada, documentada, hábil y de gran fuerza lógica sobre navegación fluvial, que justamente despierta asombro y admiración. Sólo en momento tan tardío como el año de 1941 se llega al acuerdo y pacto público mediante el Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes, firmado en Cúcuta el 5 de abril de 1941; mas para llegar a esta situación hubo de pasarse por variadas y desiguales etapas:

A) *Las primeras negociaciones*

El problema de la navegación de los ríos fronterizos aparece desde los primeros momentos indisolublemente ligado al más vasto y acuciante de la delimitación fronteriza entre Colombia y Venezuela; por ello no es de extrañar que siga los altibajos de las negociaciones y disputas relativas a éste y que, en numerosas ocasiones, el acuerdo alcanzado o alcanzable respecto a aquél no pueda materializarse por la falta de consenso en el trazado de la línea divisoria.

El 6 de mayo de 1833, el presidente Páez nombra al señor Santos Michelena enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Venezuela ante el Gobierno de Bogotá; el 29 de agosto del mismo año presenta sus cartas credenciales al presidente Santander, quien designa como plenipotenciario a su secretario del Interior y Relaciones Exteriores, el señor Lino de Pombo.

Ambos plenipotenciarios, a un ritmo de trabajo realmente admirable, concluyen y firman el 14 de diciembre de 1833 un Tratado de Amistad, Comercio, Navegación y Límites. El Tratado fijaba la línea limítrofe entre las dos Repúblicas a partir del cabo Chichivacoa en la costa del Atlántico hasta la frontera con Brasil, y concedía a Venezuela ventajas territoriales (se aceptaba en líneas generales la línea divisoria que en 1840 Agustín Codazzi indicaría como frontera con Colombia) que nunca más volvería a obtener en sus tratos con la vecina República, hasta el punto de que los historiadores colombianos han alegado que en virtud de un presunto error cometido por Pombo, al fijar la línea oriental por el meridiano que pasaba por el Apostadero del Meta y el Río Negro, se perdían más de dos mil leguas cuadradas y, además, la libre navegación de los ríos Orinoco, Casiquiare y Negro (CAVELIER); en lo relativo a la navegación fluvial, las más importantes prescripciones estaban contenidas en los artículos 9.º y 18, que, respectivamente, establecían lo siguiente: «Habrá entre las dos Repúblicas contratantes recíproca libertad de comercio y navegación. Los habitantes de cualquiera de ellas podrán entrar libremente en los puertos, radas, bahías y ríos de la otra

en que sea permitido el comercio extranjero.» «Para dar mayor facilidad al comercio entre los pueblos fronterizos se ha convenido y conviene que la navegación de los ríos comunes a las dos Repúblicas sea libre para ambas y que no se impondrán otros o más altos derechos sobre los buques pertenecientes a la una, que naveguen dentro de los dominios de la otra, que los que paguen o pagaren los nacionales.»

Resalta de estos artículos que la doctrina que animaba a las partes era la de que los ríos internacionales pertenecen al dominio exclusivo del Estado que atraviesan y, en consecuencia, que su navegación no puede ser un derecho natural, sino convencional; por ello, se reconocen recíprocamente la libertad de comercio y navegación y se habla de que «se ha convenido y conviene que la navegación de los ríos comunes a las dos Repúblicas sea libre para ambas». La libre navegación en cuanto no es de Derecho natural, sino de Derecho positivo, necesita de estipulaciones concretas entre los Estados interesados que la establezcan, la reconozcan y concedan mutuamente; antes del Tratado oportuno, no existe, y ello se colige con facilidad de las expresiones y términos utilizados en el Convenio a que se está haciendo referencia.

El Tratado Michelena-Pombo fue aprobado por el Congreso de Nueva Granada, con excepción de su artículo 6.º (que estipulaba el derecho recíproco de solicitarse y concederse ayuda para combatir las revueltas internas) el 9 de mayo de 1834. En Venezuela, por el contrario, el Congreso tan sólo lo aprobó parcialmente, rechazando todo lo relativo a límites (que era la esencia del Tratado), por lo que el Gobierno colombiano rehusó el canje de ratificaciones propuesto, alegando que las «supresiones y modificaciones convertían el proyecto de Tratado en un instrumento distinto, por lo cual requería un nuevo sometimiento al estudio del Congreso». El Congreso venezolano volvió de nuevo sobre el tema en 1838, 1839 y 1840, año este último en que quedó desechado de manera definitiva, con lo cual el Tratado no llegó a perfeccionarse; entre las diversas objeciones que se le hicieron en la Cámara venezolana merece destacarse, en razón del objeto de nuestro estudio, la de que si bien en el proyecto de Tratado se declaraba libre la navegación de los ríos comunes, no se especificaba si eran comunes sólo los límites o también los que atravesaban en su curso parte del territorio de cada uno de los Estados. Así, pues, quedó enterrada la primera tentativa seria de regular contractualmente con Colombia la navegación de los ríos internacionales.

En 1841, el Gobierno de Colombia designa al negociador Lino de Pombo enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Venezuela, con el encargo específico de indagar entre los jefes políticos venezolanos la posibilidad de que fuese reconsiderado el Tratado de 1883, que

el Congreso de Venezuela había rechazado, para lo cual no encontró ambiente adecuado. Tras conversaciones iniciales con el canciller venezolano, licenciado Francisco Aranda, se nombra por Venezuela como plenipotenciario especial al doctor Juan J. Romero, con quien, el 23 de julio de 1842, Pombo suscribe el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, que fue aprobado por el Congreso venezolano el 29 de abril de 1843 y ratificado por el Ejecutivo el 1 de mayo de 1843. Por lo que hace a la navegación fluvial, el Tratado presenta la particularidad de que fue el primero y el último de los celebrados o negociados con Colombia en el que la cuestión del comercio y la navegación fue separada de la de límites, si bien en su artículo 2.º se convino que los Gobiernos deberían abrir, en el lapso de cuatro años, nuevas negociaciones «para la exacta determinación y reconocimiento de los límites territoriales entre ambas Repúblicas y su demarcación en el terreno por medio de comisionados especiales». En lo referente al tema de nuestro estudio (la navegación fluvial), las disposiciones más importantes del nuevo Tratado fueron las siguientes:

Artículo 5.º: «Habrà entre las dos Repùblicas contratantes recíproca libertad de comercio y navegaciòn. Los ciudadanos de cualquiera de ellas podràn frecuentar libremente todas las costas y territorios de la otra, traficar y residir en ellas y manejar por sí o por medio de sus agentes sus propios negocios; entrar con sus buques y cargamentos en los puertos, radas, bahías y ríos abiertos al comercio extranjero, y salir de ellos sin obstáculo ni impedimento; y gozaràn al efecto de la misma seguridad y protecciòn que los naturales del país en que trafiquen o residan, sometiéndose en el uso del derecho de entrada, tráfico y residencia a las leyes, decretos y reglamentos que rijan, concernientes al orden público y al comercio.»

Artículo 15: «A fin de dar mayores facilidades al comercio entre los pueblos fronterizos, se ha convenido y conviene en que la navegaciòn de los ríos comunes a las dos Repùblicas sea libre para ambas, y que no se impondràn otros o más altos derechos de ninguna clase o denominaciòn, nacionales o municipales, sobre los buques pertenecientes a cualquiera de las dos Repùblicas que naveguen dentro de los dominios de la otra que los que paguen o pagaren los nacionales. Esta libertad e igualdad de derechos de navegaciòn se hacen extensivas por parte de Venezuela a los buques granadinos que naveguen en las aguas del río Orinoco o del lago de Maracaibo, en toda su extensiòn hasta la costa del mar.»

Artículo 29: «La duraciòn del presente Tratado será de seis años, contados desde el día del canje de sus ratificaciones (hecho que tuvo lugar en Bogotá el 14 de noviembre de 1844), en lo relativo a los artículos duodécimo, decimotercero y decimocuarto; de doce años contados

desde la misma fecha, en cuanto a los demás artículos sobre comercio y navegación; y en todos los restantes que arreglan las relaciones políticas entre las dos Repúblicas será perpetuamente obligatorio para ambas. Con respecto a los artículos que tienen señalado término definido de duración, se estipula no obstante: que si ninguna de las partes contratantes notificare a la otra su intención de reformarlos total o parcialmente, un año antes de expirar el respectivo término de su validación, continuarán en fuerza y vigor hasta un año después de notificada por cualquiera de las dos partes su voluntad de que sean reformados.»

Al igual que ocurría con el proyecto de Tratado de 1833, en el Tratado ahora suscrito se observa, como fondo doctrinario que informa sus estipulaciones, un perfecto acuerdo teórico entre Venezuela y Colombia por lo que respecta a los derechos de los Estados sobre los ríos que corren por su territorio y a la naturaleza de la libertad de navegación; y hacemos hincapié en estas observaciones porque, como más adelante se tendrá ocasión de exponer en forma pormenorizada, posteriormente Colombia abandona de manera abrupta la doctrina que venía practicando y trata de hallar, por motivos interesados, una justificación diferente a la problemática general de la navegación de los ríos internacionales, política que la llevará a chocar diplomáticamente con Venezuela y Brasil.

Que para la fecha de la firma del Tratado de 1842 Colombia estimaba igual que Venezuela que los Estados ejercen plena soberanía sobre la parte del río que atraviesa su territorio, se ve con claridad en el artículo 15 de aquél, en el que se habla de «buques pertenecientes a cualquiera de las dos Repúblicas que naveguen dentro de *los dominios de la otra*», esto es, en el caso de que las aguas navegadas correspondan a un curso fluvial, las mismas se consideran como del dominio del país por donde discurren. De igual forma, si la libre navegación la hubieran estimado las partes como un derecho natural, no habría hecho falta que en el mismo artículo 15 estableciesen que «se ha convenido y conviene en que la navegación de los ríos comunes a las dos Repúblicas sea libre para ambas», pues lo que naturalmente es libre no hace falta convenirlo ni concederlo. Se resalta así que los Estados contratantes consideraban que la libre navegación es un derecho convencional que sólo se da cuando los Estados interesados se lo conceden mediante formales estipulaciones, y además esta idea va ligada a la de que el otorgamiento de tal derecho por un país debe entrañar alguna contraprestación por parte del receptor, ya la reciprocidad, ya otra compensación positiva.

El artículo 12 del Tratado de 1842 estipulaba que «las producciones y manufacturas extranjeras que se introduzcan en la Nueva Granada por su frontera terrestre, importadas por los puertos de Venezuela, no pagarán en las aduanas de esta República sino un derecho de tránsito, u otro

equivalente, destinado a la conservación y mejora de los caminos y canales, que no exceda de un tres por ciento de su valor»; pues bien: a tenor del artículo 29 *eiusdem* antes transcrito el precepto mencionado caducó a los seis años del canje de ratificaciones (o sea el 14 de noviembre de 1850), aunque Venezuela continuó aplicándolo, por lo que, de acuerdo a las disposiciones del mismo artículo 29, mantuvo su «fuerza y vigor». En 1865, el Gobierno venezolano dictó un decreto por el que se aumentaban los derechos de tránsito a pagar por las mercancías introducidas hacia Colombia e imponía algunas otras trabas y requisitos de signo oneroso por el ejercicio del comercio internacional; el Gobierno colombiano estimó que el nuevo régimen fiscal equivalía a la supresión del uso del Zulia para Colombia, ya que «los derechos prohibitivos para la importación hacían negatoria la libertad de navegación en los ríos comunes, aun cuando no hubiese caducado el artículo 15 del Tratado que la consagraba» (la caducidad de los artículos 12, 13 y 14 sobre el comercio fronterizo fue notificada por el Gobierno de Venezuela el 14 de diciembre de 1851).

Fue a propósito de estos acontecimientos que Colombia verificó un giro copernicano en las concepciones que hasta entonces habían mantenido y que claramente palpitaban en los proyectos y tratados suscritos según hemos apuntado en diversas ocasiones sobre la navegación de los ríos internacionales, e inauguró una nueva doctrina, interesada y forzada, que en adelante iba a tratar de mantener de manera constante e irrestricta y que fue esgrimida no sólo contra Venezuela, sino también contra Brasil. El inicio de la formulación de la nueva teoría sobre navegación fluvial internacional correspondió al secretario del Exterior don Santiago Pérez, quien la expresó en los siguientes términos: «No sólo por necesidad superior, por uso inocente y por costumbre podemos reclamar la libertad de ir por el Zulia hasta el mar, sino que lo podemos hacer en nombre también del derecho que en nuestro favor establece la sanción universal de este principio. El dueño de la parte superior de un río navegable tiene derecho de navegarlo hasta su desembocadura, sin más sujeción que la de indemnizar los gastos que ocasione al dueño o dueños de las porciones inferiores del mismo río y la de respetar la soberanía territorial respectiva... Así, Colombia no reclama para sus pueblos del Nordeste, con respecto a Venezuela, y para sus territorios del Sudeste, con respecto al Brasil, sino lo mismo que con la mayor amplitud posible ha reconocido el mundo entero en el libre tránsito de su tierra interoceánica. Y a Venezuela no convendría desconocer la justicia de nuestra demanda; porque la ventaja que adquiriese con ese desconocimiento para su frontera occidental con Colombia aparejaría un gravamen para sus tierras orientales,

confinantes con la colonia inglesa de las Guayanas, y para sus enlaces hacia el Sur con la hoya opulenta del Amazonas... La cuestión mencionada no puede rigurosamente obtener mejor término que el reconocimiento de los principios de franquicia de tránsito y libertad de aguas comunes.»

Colombia reclamó formalmente contra los nuevos derechos de tránsito mediante nota de 14 de enero de 1866, y al mismo tiempo formuló diversas propuestas de avenimiento y arreglo sobre los gravámenes establecidos; ante esta situación, Venezuela optó por denunciar, como expresamente le estaba permitido hacerlo, la estipulación de libertad de navegación de los ríos comunes contenida en el artículo 15 del Tratado de 1842, denuncia que se hizo efectiva el 27 de septiembre de 1867.

Denunciado el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1842, volvemos, por lo que hace a la navegación fluvial, a la misma situación anterior. La cuestión del libre tránsito de las vías fluviales navegables deja de tener carácter autónomo y va a representar en adelante sólo un elemento circunstancial y accesorio dentro del más grave problema de la delimitación fronteriza, que Venezuela, en situación favorable, tratará de utilizar para conseguir ventajas territoriales, y que Colombia, en posición desfavorable, tratará de obtener a título gratuito mediante la invocación de doctrinas sobre el carácter natural y aun sagrado de la libre navegación hacia el mar y sobre el condominio que a los Estados ribereños presuntamente corresponde sobre los ríos que surcan sus tierras.

El carácter acomodaticio y voluble de la posición diplomática colombiana sobre el tema de la navegación fluvial internacional, que admite sin problemas el principio de la soberanía territorial y la naturaleza convencional del derecho de navegación cuando Venezuela le reconoce o está dispuesta a reconocerle el libre tránsito en los ríos que atraviesan su territorio, y que, en cambio, reniega de tales concepciones y hace invocación de presuntos principios universales cuando Venezuela le niega aquél o exige contraprestación por su otorgamiento, se revela nítidamente en la comunicación que, todavía en vigor el Tratado de 1842, dirige a su Gobierno el ministro plenipotenciario de Colombia en Caracas, don Manuel Ancizar, en 1846; dice Ancizar: «Tendré presente los artículos adicionales que V. S. recomienda, y muy particularmente el pensamiento de conservar para Nueva Granada la libre navegación del Orinoco, sea por la posesión natural de la parte alta o, si esto no se pudiera alcanzar, por estipulaciones que lleven un carácter tan permanente como el Tratado de límites mismo.»

Sobre límites, tras el fracaso de las negociaciones Toro-Acosta y lo infructuoso de la misión de Ancizar, se inicia una larga e insulsa etapa

(1846-1880), en la que, según opinión de un autor colombiano, «las relaciones... tienen un tono anecdótico y discurren entre insustanciales complicaciones de etiqueta, protesta y satisfacciones, frustrados intentos de reanudar las negociaciones limítrofes y fallidos intentos de realizar contactos diplomáticos normales» (VALOIS ARCE). Subsumido dentro del ámbito general de las desaveniencias fronterizas, el tema de la navegación fluvial de los mal denominados «ríos comunes a las dos Repúblicas» iba a seguir los altibajos de las negociaciones sobre límites; por lo que respecta al mismo, las incidencias más dignas de destacar ocurrieron así:

En 1867, el presidente colombiano, general Santos Acosta, restablece la Legación en Caracas con carácter de primera clase y designa como ministro de ella al doctor Murillo Toro, quien acababa de concluir su período presidencial. Durante su corta permanencia en Caracas, Murillo Toro firmó (el 23 de mayo de 1869) con el plenipotenciario venezolano doctor Fernando Arvelo un Tratado de Navegación, Tránsito y Aduanas, en el que se declaraba libre la navegación de los ríos comunes a ambas naciones y se fijaban cien mil pesos a favor de Venezuela como compensación por la clausura de la Aduana de Táchira. El Tratado no fue aprobado ni por el Congreso venezolano ni por el colombiano, por lo que no llegó a perfeccionarse.

Frustrada la ratificación del Tratado, al año siguiente (1870) el presidente colombiano, doctor Eustorgio Salgar, nombra al doctor Aníbal Galindo ministro en Caracas. En 1872, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, doctor Gil Colunje, transmite (el 14 de agosto) a su representante en Venezuela las instrucciones del Gobierno para el cumplimiento de su misión. Ratificándole el encargo anterior de la Cancillería colombiana de que trate de «obtener la libre navegación de los ríos Zulia y Meta para toda clase de vehículos nacionales y extranjeros, y la misma libertad con respecto al lago de Maracaibo y el Orinoco», insiste el ministro del Exterior de Colombia en que «se tome gran trabajo e interés en obtener que el Gobierno de Venezuela reconozca explícitamente el principio de Derecho de gentes, en virtud del cual la nación que posee el dominio de la parte superior de un río navegable tiene derecho perfecto a navegarlo libremente hasta el mar; que, por lo tanto, respecto a ríos como el Zulia, Rionegro, brazo del Casiquiare y demás tributarios del Orinoco que bajan de Colombia, el único derecho que podría pretender Venezuela sería el de establecer, de acuerdo con Colombia, un impuesto sobre las mercancías de tránsito para indemnizarse de los gastos de policía de navegación que tuviese que hacer en la parte sujeta a la jurisdicción venezolana».

La nueva doctrina oficial colombiana de que en virtud del Derecho

de gentes el país que tiene el dominio de la parte superior de un río navegable está asistido del derecho inalienable e imprescriptible de surcar sus aguas, a través de los países por donde discurra el curso inferior, hasta su desembocadura al mar, comienza a reiterarse y a tomar cuerpo en vista de que la posición venezolana, antes dispuesta a reconocer graciosamente semejante libertad de navegación, tiende a endurecerse y a exigir concretas contrapartidas por el otorgamiento de un derecho que la Cancillería venezolana cree no ser natural, sino tan sólo convencional o concertado, esto es, fruto de la negociación y los tratados entre los Estados interesados. La disparidad de criterios entre ambos países era neta e irreductible: para Colombia, la libre navegación fluvial se impone por encima del poder de los Estados en cuanto es prescripción del *ius gentium* de entraña natural; lo único que admite es el pago de impuestos compensatorios de los gastos hechos en interés de la navegación; para Venezuela, en cambio, el Estado regado por las aguas de un río proveniente de otro país tiene la soberanía plena sobre el mismo y el conceder libertad de tránsito es algo que queda a su interés y criterio, ordinariamente mediante estipulaciones formales que contemplarán algunas formas de retribución por la concesión otorgada. No es de extrañar, pues, que las negociaciones entre el ministro colombiano en Caracas, doctor Aníbal Galindo, y su contraparte venezolana, doctor Julián Viso, no condujeran a ningún resultado apreciable.

En 1874, regresa a Caracas como ministro plenipotenciario de Colombia el doctor Manuel Murillo Toro, quien el 21 de octubre del mismo año inicia conversaciones con el plenipotenciario venezolano, doctor Antonio Leocadio Guzmán, que tampoco obtuvieron resultado positivo. Murillo Toro se retira de la Legación a fines de 1875, y a partir de entonces las relaciones y negociaciones entre Colombia y Venezuela quedan en situación de suspensión indefinida.

De todas maneras, la no intransigencia de Venezuela y aun su generosidad tanto en materia de límites como en derechos de navegación quedó bien patente en el mensaje que el presidente Guzmán Blanco dirigió al Congreso el 20 de febrero de 1874, donde la grandeza y altura al enjuiciar la cuestión litigiosa se aúnan a una visión futurista del problema realmente asombrosa. Decía, entre otras cosas, el Ilustre Americano: «Pero prescindiendo de eso, porque ha de pasar con el tiempo, y si no pasare, poco preocupará a Venezuela, creo de mi deber decir a la actual Legislatura nacional lo que en materia de límites opino que nos toca hacer. En el curso de los siglos, cuando estas naciones sean poderosas, esos límites serían el escollo secular de su recíproca suerte, como lo ha sido el Danubio y el Rhin, los Alpes y los Pirineos para las potencias

circunvecinas. Entonces no sería sino la fuerza la que lo fijaría alternativamente; mientras que ahora, que no tenemos intereses latentes, que nos aconsejen prescindir del Derecho, ni aun de la equidad que siempre se deben los pueblos civilizados, mucho más si se encuentran en las peculiares condiciones de Venezuela y Nueva Granada, es casi seguro que podemos trazar de un modo conveniente la línea fronteriza en disputa. Por la general intervención que hoy tienen los pueblos en los asuntos públicos, la diplomacia de sus gobiernos no puede consistir en el disimulo y el engaño de las épocas absolutistas y feudales, sino, por el contrario, tiene que defenderse con la verdad y cautivar por la franqueza. Por eso consigno aquí mi opinión después de haber estudiado la materia, y quizá penetrado lo que realmente quiere la Nueva Granada, exigiendo la mitad de la Guajira, a San Faustino y lo que queda del lado acá del Táchira, y lo que nos pertenece de derecho en el Desparramadero de Sarare; y cediendo en cambio una línea de conveniencia en la región del Alto Orinoco, *de modo que pueda Nueva Granada navegar sus aguas sin aparecer como tributaria nuestra*, habremos conciliado las dificultades presentes y conjurado todas las del porvenir».

B) *El arbitraje y la polémica doctrinaria*

El 14 de septiembre de 1881, Venezuela y Colombia suscribían un Tratado de Arbitramiento *Juris* por el cual las «Altas Partes contratantes someten al juicio y sentencia de S. M. el Rey de España, en calidad de árbitro, Juez de Derecho, los puntos de diferencia en la expresada cuestión de límites, a fin de obtener un fallo definitivo e inapelable...» El Tratado fue aprobado por el Congreso colombiano el 28 de marzo de 1882, y el 7 de abril del mismo año por el Congreso venezolano, procediendo al canje de ratificaciones el 9 de julio de 1872 entre los plenipotenciarios Justo Arosemena y Antonio L. Guzmán.

El 16 de marzo de 1891, la Reina María Cristina, en nombre de su menor hijo don Alfonso XIII, dictaba un laudo por el que se declaraba cuál era la línea fronteriza entre Colombia y Venezuela. Esta línea aparecía dividida en seis secciones, dividiéndose, a su vez, la sexta en dos trozos; según el Trozo 1, la frontera corría desde «la desembocadura del río Meta en el Orinoco, por la vaguada de este río hasta la confluencia con el Guaviare; por el curso de éste hasta la confluencia del Atabapo aguas arriba hasta 36 kilómetros al norte del pueblo de Yavita, trazando desde allí una recta que vaya a parar sobre el río Guairía, 36 kilómetros al occidente del pueblo de Pimichín, y por el cauce del Guairía, que más adelante toma el nombre de Río Negro, hasta la Piedra del Cocuy».

El laudo, salvó el haber utilizado, entre otros, el cauce del Orinoco

para señalar la línea divisoria, hecho que Colombia tratará de potenciar al máximo en punto al tránsito fluvial, no hizo referencia, ya que en el compromiso arbitral no había sido sometido a decisión, a la materia de navegación de los ríos internacionales, por lo cual el álgido problema continuaba en pie.

Conocidas son las vicisitudes que sufrió la ejecución del laudo de 1891; el 4 de abril de 1894, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, don Marco Suárez, y el ministro plenipotenciario de Venezuela, don José Antonio Unda, suscriben en Bogotá un acta, en la que, dejando constancia de que el Gobierno venezolano acepta el laudo pronunciado por S. M. el Rey de España, se declara que las relaciones entre los dos países serían muy favorecidas «por un acto de noble voluntad de parte de Colombia, en que se hiciese la rectificación de algunos puntos de la línea de frontera», que nada impide, dejando a salvo la validez y el carácter definitivo e inapelable del laudo, que se adopten modificaciones, «compensándose recíprocamente en la forma que encuentren más provechosa», y que «el Gobierno de Colombia acepta en principio general la proposición del Gobierno de Venezuela sobre algunas modificaciones de la línea fronteriza, las cuales se determinarán al pactarse los tratados que están a punto de considerarse y celebrarse sobre el comercio y la navegación entre Colombia y Venezuela».

Aparece así ligado de nuevo el problema limítrofe al de la navegación fluvial, y aunque no se declare en forma expresa y tajante, Colombia parece aceptar estos cambios fronterizos como contrapartida de mayores facilidades de navegación, lo que, sin duda, constituye un grave debilitamiento de la tesis, que a la sazón venía sosteniendo, de su derecho a navegar libremente hasta el mar por los ríos venezolanos en base a su condición de dueña de la parte superior del curso de dichos ríos.

El 24 de abril de 1894, de acuerdo a los términos del Acta-Declaración recién citada, los mismos dignatarios suscribían el Tratado Unda-Suárez, en el que se incluían modificaciones en la línea fronteriza declarada en el laudo, ya que, de acuerdo a su artículo 14, «en atención a que Venezuela posee algunos establecimientos y fundaciones en la costa oriental de la Guajira y en los territorios del Atabapo y río Negro, fundaciones y establecimientos que le interesa mucho conservar, Colombia consiente en cederle, y le cede a perpetuidad, los derechos de dominio, jurisdicción, posesión y ocupación sobre los territorios mencionados...», aparte de alguna otra concesión en la parte del Alto Orinoco.

Las concesiones fronterizas colombianas las compensaba Venezuela en la forma tradicional de derechos de navegación. Establecía al respecto el artículo 16 del Tratado: «Ambas Repúblicas convienen en declarar recí-

procamente libre la navegación del Orinoco, del Atabapo, del río Negro y de los ríos que naciendo en territorio colombiano desaguan en el lago de Maracaibo, así como la de los afluentes de todos estos ríos, siempre que tales afluentes rieguen el territorio de ambas naciones y la del lago mencionado. En todas estas aguas se podrá hacer uso de cualquier clase de vehículos y embarcaciones. El tránsito de las personas y sus equipajes por dichas vías estará exento de todo impuesto o derecho, sujetándose únicamente a los reglamentos de policía que cada Gobierno estableciere en su propio territorio, de manera uniforme y lo más favorable posible a la navegación, tránsito y comercio entre los dos países.»

El Tratado, además, regularizaba el comercio de tránsito en Cúcuta, Ciudad Bolívar, en el Táchira y Maracaibo, y reglamentaba el comercio fronterizo entre los dos Estados.

Como relata el doctor Gil Borges en un estudio sobre «La evolución de la política de fronteras de Venezuela y Colombia», presentado al Ejecutivo federal en 1916, el Gobierno de Venezuela, al considerar el Tratado suscrito por su representante diplomático, no lo encontró del todo aceptable sin modificaciones tanto en las condiciones de carácter fiscal como en las compensaciones territoriales, por lo que envió con un comisionado expreso un contraproyecto al señor Unda. Tras una serie de acontecimientos, el Gobierno venezolano avisaba al colombiano que «no habiendo sido posible al Gobierno de Venezuela avenirse a las últimas fórmulas bajo las cuales había indicado el Gobierno de Colombia que aceptaría las modificaciones propuestas por parte de Venezuela al Tratado de 24 de abril de 1894, y considerando aquel Gobierno estas modificaciones como indispensable complemento para el Tratado mencionado, ha considerado éste sin efecto, razón por la cual no fue sometido a la consideración del Congreso».

El 21 de noviembre de 1896 se firma en Bogotá el Tratado Silva-Holguín, con el propósito de hacer en la línea divisoria las modificaciones que aconsejaban la mutua conveniencia de ambos países y para regularizar el comercio y la libre navegación de sus ríos. En virtud de este Tratado, Colombia concedía a Venezuela, aparte de la servidumbre perpetua de paso de Atures y Maipures, la facultad de poder importar o exportar sus productos, libres de todo derecho, por cualesquiera de las vías terrestres o fluviales. En el artículo 16 se estipulaba que los buques colombianos que se dirigían por el Orinoco a puertos extranjeros no podrían pasar sino por Bocagrande, que era la destinada para el tráfico con el extranjero, reservándose los caños de Macareo y Pedernales para el comercio de cabotaje. Se establecía asimismo que si en épocas de perturbación de la paz en alguna de las dos naciones se viere obligada una

de ellas a poner restricciones a la libertad de navegación convenida en el Tratado, debería participarlo a la otra, comenzando a entrar en vigor a los treinta días de decretadas. Por el artículo 35 se dispone «que no podrán hacer uso de los derechos de navegación a que se refiere este Tratado los buques de guerra de cualquier clase de ambas naciones». Como contrapartida de las concesiones hechas por Colombia, Venezuela convenía en declarar recíprocamente libre para los buques de los dos países la navegación del Orinoco, del Atabapo y demás afluentes del primero.

Se disponía finalmente: «Las estipulaciones relativas a la navegación y al comercio fronterizo y de tránsito serán perpetuas en el sentido de que no podrán suprimirse las exenciones, franquicias, facilidades y derechos que quedan estipulados; pero sí podrán modificarse a medida que lo indiquen las circunstancias y lo exija el progreso comercial de las dos naciones, en el sentido de aumentar o regularizar las exenciones, franquicias, facilidades y derechos citados, consultando en todo caso el provecho y utilidad común de Colombia y Venezuela. Con tal objeto, el presente Tratado será revisado, si así lo demanda una de las partes, diez años después de su ratificación, y sucesiva e indefinidamente después de diez años contados desde la última revisión que de él se haya hecho.»

Correspondió ahora a Colombia la oposición al nuevo Tratado; en el Congreso colombiano se suscitó tan acalorado debate que el presidente Miguel Antonio Caro se vio obligado a enviar al Senado un trascendental mensaje el 28 de diciembre de 1896, retirando la recomendación que había hecho del convenio y pidiendo la suspensión del debate; en su mensaje, el presidente Caro reconocía que «la rectificación de fronteras es un medio legítimo de que dispone Colombia para obtener compensaciones».

Habiéndose previsto en un Acta adicional que en caso de no recibir el Tratado la aprobación legislativa se procedería de inmediato a la ejecución del laudo, el 18 de noviembre de 1898 el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela se dirigió al Gobierno colombiano, proponiéndole acordase sobre los medios conducentes al cabal cumplimiento de la sentencia arbitral; así, el 30 de noviembre de 1898 se suscribía en Caracas por los plenipotenciarios Luis Carlos Rico y Santiago Briceño el Pacto Reglamentario de la Ejecución del Laudo, y el Gobierno de Venezuela comenzó a cumplir los deberes a su cargo, organizando por Decreto de 17 de mayo de 1899 los trabajos de los comisionados.

¿Qué conclusiones cabe extraer en relación a la materia en estudio de los fallidos intentos de negociación a que se acaba de hacer alusión? En el campo de los principios la situación se presenta patentemente clara, ya que mientras Venezuela en ningún momento abdica de su tesis de

la soberanía sobre los ríos que atraviesan su territorio, sometiendo la concesión de los derechos de navegación a terceros países a la conclusión de los oportunos tratados que en alguna forma correspondan tal concesión, Colombia parece olvidarse de su anterior doctrina de que según el Derecho de gentes el país que es dueño de la parte superior de un río tiene el derecho de navegarlo en todo su curso hasta su salida al mar y está dispuesto a obtener la libertad de tránsito mediante el ofrecimiento de concretas y muy importantes recompensas territoriales. Ahora bien, esto nos demuestra la debilidad y aun la dualidad de la posición colombiana, pues ¿acaso hay necesidad de retribuir el reconocimiento de lo que a un país corresponde por Derecho natural? El ofrecimiento por Colombia de compensaciones territoriales a cambio de libre navegación por los ríos venezolanos constituye el más contundente y definitivo rechazo de su propia tesis, pues no cabe aducir el carácter gratuito y liberal de una determinada actuación, al mismo tiempo que se ofrece precio para obtener su concesión.

Podríamos decir que mientras Venezuela sostiene de manera consecuente la tesis de que los derechos de navegación sólo proceden mediante compensación adecuada, Colombia está dispuesta a otorgar concesiones territoriales cuando Venezuela se lo exige o acuerda negociación y defiende el carácter natural y no pactado de la libre navegación fluvial cuando Venezuela no le recuerda aquéllas, denuncia el tratado donde se recoge o se niega a entrar en conversaciones sobre la materia.

Del hecho de que Colombia pudiese remontar el Orinoco hasta Ciudad Bolívar no puede derivarse ninguna consecuencia favorable a su posición, pues la navegación del Orinoco hasta la mencionada Ciudad Bolívar, lugar asimilado a puerto marítimo, había sido abierta a los buques de todos los pabellones, por lo que no implicaba ningún *status* especial o reconocimiento a las pretensiones colombianas. La navegación superior, por tanto, debía considerarse cerrada a todo país, y por ello las licencias que en ocasiones concedía el Gobierno venezolano a particulares eran otorgadas a título de privilegio. La Cancillería venezolana sostuvo criterio constante en este punto.

Así, en el Libro Amarillo de 1891 se señala que «el contrato celebrado por el Gobierno de Colombia con el señor Bonnet sobre la navegación de los ríos Orinoco y Meta envuelve el desconocimiento de perfectos derechos territoriales de Venezuela... (ya que ésta) no ha admitido el derecho del dueño de la parte superior de un río para descender por él hasta el mar, atravesando el territorio del dueño de la parte inferior..., y aun cuando Venezuela hubiera permitido la navegación de los suyos a todo el mundo, esto no justificaría a ningún extraño el arrogarse la juris-

dicción que va envuelta en el contrato sobre navegación del Meta y del Orinoco». En el Libro Amarillo de 1894 se asienta: «Hoy lo disfruta (el paso recíprocamente libre) Colombia por el Orinoco, hasta el puerto de Ciudad Bolívar, merced a una concesión del Poder ejecutivo que no puede establecer antecedente alguno ni menoscabar un punto nuestro derecho jurisdiccional, una vez que Venezuela, basada en prácticas anteriores y en principios aceptados por los más sabios publicistas modernos, sostiene sus títulos en orden al dominio y señorío exclusivo sobre las aguas que corren por alguna parte de su suelo. Desde junio anterior dióse comienzo respecto de este mismo asunto a una larga correspondencia con la Legación de Colombia, que creía hallar facultad legítima en un vapor mercante de aquella República para atravesar el Orinoco desde Ciudad Bolívar hasta el Meta, sin más requisito que el de un mero aviso a las autoridades venezolanas: Y como se tratase nada menos que del cumplimiento de un contrato de navegación en cuyas cláusulas había figurado al principio el deber de solicitar la aquiescencia de Venezuela, a lo cual no asintió posteriormente el Congreso colombiano cuando le prestó su voto aprobatorio, este Ministerio hizo punto de definir en tal sentido nuestros derechos y de dejar determinada convenientemente la doctrina internacional que las refuerza y conforma... Nuevas solicitudes de la respetable Legación de aquel país que el Poder ejecutivo de Venezuela se complace en acatar y seguir determinaron más tarde una autorización temporal para navegar libremente las aguas del Orinoco hasta el Meta y aun para el tránsito por Ciudad Bolívar de mercaderías destinadas al consumo en territorio de Colombia. Esta gracia, nacida del firme empeño de contribuir a la realización de propósitos que son provechosos para aquel pueblo hermano, no perjudica en modo alguno las declaraciones de este Ministerio en punto de jurisdicción fluvial, como tampoco priva al Gobierno del derecho de retirarla cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la República, ni establece práctica obligatoria o que pueda servir de base a una prescripción o cosa análoga para el futuro.» Y, en fin, en el Libro Amarillo de 1895, ante el reclamo formulado por Colombia por haber celebrado Venezuela un contrato con el señor Ellis Grell para mantener en actividad la navegación exclusiva por vapores entre Ciudad Bolívar y Maracaibo, contrato que Colombia estimaba lesivo de sus legítimos derechos que le correspondían como condueña del Orinoco en base al laudo de 1891, puede leerse lo siguiente: «Ante todo debo repetir a V. E. lo que tuve el honor de manifestarle en las conferencias a que ya me he referido; esto es: que Venezuela no participa del modo de ser que ahora manifiesta Colombia y que ella misma no había profesado antes en materia de condominio de ríos que atraviesan

territorios de diferentes Estados... Venezuela ha profesado y sigue profesando el principio de que le pertenece exclusivamente el uso de su territorio, aun cuando se trate de la porción bañada por ríos que vengan de territorios de otra nación, a la cual no pretende ella poner restricciones en lo que toca a disponer como a bien tenga de sus vías fluviales, desde donde y hasta donde le pertenezcan... Así se ve en la legislación de Venezuela que con frecuencia el empleo de sus aguas, lo mismo en las comarcas del Orinoco y sus afluentes que en el lago de Maracaibo y sus ríos tributarios, ha sido materia de actos especiales; pues sólo una vez, y por brevísimo tiempo, de mayo de 1869 a abril de 1870 (se refiere a un decreto del Congreso dictado en 1869 que fue anulado al año siguiente por Antonio Guzmán Blanco), existió una disposición legislativa sobre navegación fluvial que no pudo perdurar porque contrariaba el sistema adoptado por la República... Todo esto prueba que los Estados ribereños no son tales condóminos de los ríos cuyas márgenes poseen en parte; porque, si lo fueran, podrían servirse de las aguas con la amplitud que el verdadero dueño de ellas, y no habrían menester autorizaciones o permisos de otro, pago de impuestos, sometimiento a reglamentos de policía y fiscales y a ulteriores cortapisas... El laudo que V. E. invoca no establece el condominio. En la demarcación hecha por el árbitro de la línea divisoria de las dos Repúblicas aparece adjudicada a Colombia no la copropiedad del Orinoco, sino una de sus márgenes, en una extensión determinada de su parte superior. La otra margen correspondiente a la misma distancia fue atribuida a Venezuela, del mismo modo que las demás del Orinoco, ya hacia su cabecera, ya hacia sus bocas, de suerte que lo adjudicado allí a Colombia consiste en una posición intermedia y lateral de ese río... Todo lo expuesto va sólo dirigido a definir una vez más los derechos de Venezuela en cuanto a la exclusiva dominación de las aguas que bañan su territorio.»

Y así las cosas llegamos al año de 1899, en el que el Gobierno venezolano, como bien podía hacerlo, ya que la concesión de la libre navegación del Orinoco era una gracia que en cualquier momento podía retirarse, decide suspender el tránsito para los productos y manufacturas de Colombia, quedando, en consecuencia, cerrado el Orinoco tanto para la importación como para la exportación colombianas.

Esto determinó el comienzo de una polémica doctrinaria entre la Legación de Colombia en Caracas, a cuyo frente se hallaba el señor Luis Carlos Rico, y el Ministerio de Relaciones Exteriores venezolano, ocupado a la sazón por el general J. Calcaño Mathieu, polémica que llama la atención por la ponderación y altura de los contendores, por lo rico y variado de la doctrina expuesta, por el acopio de citas y ágil manejo de los criterios teóricos más reputados para la época y, en fin, en lo que

respecta a Venezuela, por la ratificación, defensa constante y enriquecimiento de las tesis que tradicionalmente venía sosteniendo en punto a la navegación de los ríos internacionales. Dada la extraordinaria importancia que la polémica reviste en la polémica que estamos estudiando, importancia que trascendió del exclusivo ámbito nacional para encontrar mención y elogio en autores de otras latitudes, forzoso es referirse a ella en forma pormenorizada.

a) El 24 de mayo de 1899, por Comunicación número 737, la Legación de Colombia se dirige al ministro venezolano del Exterior en los siguientes términos:

«Cuando Venezuela expidió la Ley XXII de 1897, por la cual dispuso no permitir el tránsito de mercancías extranjeras por Colombia sino por la vía de Maracaibo, se había ya pronunciado por Su Majestad la Reina Regente del Reino de España el laudo arbitral que puso término a la cuestión de límites entre las dos Repúblicas; pero esa sentencia no había tenido aplicación práctica. En virtud del pacto o convención sobre ejecución de dicho laudo, suscrito por plenipotenciarios en Caracas el 30 de diciembre de 1898, el fallo ha entrado en vigor inmediato en todos los puntos en que los límites son naturales o arcifinios, lo cual acontece en la parte donde el río Orinoco separa el territorio de las dos naciones. En el Derecho de gentes se ha incorporado el principio de que cuando un río navegable cruce el territorio de dos o más Estados antes de desembocar en el mar el derecho de navegarlo para objetos comerciales es común a todos los Estados ribereños. En consecuencia, el nuevo hecho, reconocido por Venezuela, de que Colombia es Estado ribereño del Orinoco determina su derecho a navegar esa vía fluvial con fines comerciales... Como al tenor del artículo 150 de la Constitución de Venezuela el Derecho de gentes hace parte de su legislación, el principio citado del derecho que tienen los ribereños de navegar los ríos hasta su desembocadura en el mar para objetos comerciales está incorporado en la legislación fundamental de este país.»

En síntesis, la posición colombiana se formula así: Colombia es país ribereño del Orinoco, y de acuerdo al Derecho de gentes los países ribereños gozan del derecho de libre navegación, aparte de que como Venezuela tiene, por mandato constitucional, incorporado a su ordenamiento jurídico, dicho *ius gentium*, queda obligada a reconocer y respetar la navegación de las naves colombianas.

a') El 26 de mayo de 1899, según Correspondencia número 693, el Ministerio de Relaciones Exteriores contesta al encargado de la Legación colombiana, exponiendo, entre otras, las razones que a continuación se transcriben:

«No puede un Estado renunciar en ningún período de su vida al de-

recho de dominar como único dueño sus vías fluviales, lo mismo que los caminos terrestres, *aun cuando circunstancias de cierto linaje, que siempre son materia de tratados públicos, ofrezcan a un país limítrofe la facilidad a aprovechar aquéllas en beneficio de sus intereses y mediante positivas compensaciones* (subrayado nuestro). De aceptarse, en el sentido lato con que otros principios se admiten, el que V. E. juzga incorporado en el Derecho de gentes, correría constante riesgo la soberanía de los Estados en uno de los ramos más importantes de la vida nacional.»

La posición venezolana consiste, pues, en ratificar su tradicional criterio de la soberanía territorial sobre los ríos navegables por parte del Estado que atraviesan, y, por tanto, en que la libre navegación fluvial no es un derecho natural, sino convencional, que el Estado soberano concede a otros por tratado y en razón de alguna efectiva contraprestación por parte del beneficiario.

b) El 1 de junio de 1899, por Comunicación número 742, la Legación de Colombia replantea la cuestión de la manera que sigue:

«La expresión 'y mediante positivas compensaciones' (utilizada en la nota venezolana) parece implicar el desconocimiento del derecho de los Estados ribereños de navegar los ríos en todo su curso, con fines comerciales, hasta su desembocadura en el mar; porque si no aprovechan aquel beneficio sino mediante las compensaciones que otorguen, es claro que es por éstas y no en virtud de su derecho como pueden hacer uso de las vías fluviales cuyo *condominio* (subrayado nuestro) les corresponde. Si este concepto de V. E. tuviera el amplio sentido que acabo de indicar me obligaría a manifestarle a mi vez que no necesito recordar a V. E. los hechos y razonamientos aducidos antes por Colombia en apoyo del principio en que he basado mi solicitud ... pero sí es oportuna esta ocasión para hacer constar que ese principio está incorporado en el Derecho de gentes, porque fue afirmado por el Congreso de Viena en 1815, por el Congreso de París en 1856 y por el Congreso de Berlín en 1878; porque numerosos países de Europa y de América lo han puesto en vigor por constituciones, leyes, decretos, actas y tratados públicos, que hacen parte de su derecho positivo, respectivamente; porque las potencias signatarias del Acta general de la Conferencia Africana lo aplicaron a la navegación del Congo y del Níger en 1885; y porque, si no estoy mal informado, con excepción hecha del Orinoco, cuya parte inferior posee Venezuela, desde las bocas del Meta, no hay en el presente ningún río navegable de los que atraviesan diversos Estados que no esté abierto a las naves mercantes de los ribereños, y aun a las de todas las naciones, *como instrumento dado por la naturaleza para el desarrollo de sus relaciones políticas y la facilidad de su comercio*» (subrayado nuestro).

Salvo las referencias a los eventos internacionales que presuntamente incorporaron el principio de la libertad de navegación al Derecho de gentes, lo único nuevo en la tesis colombiana consiste en considerar las vías fluviales internacionales como objeto del condominio de los Estados ribereños, esto es, ya no es solamente común (como se afirmaba en la misiva anterior) el derecho de navegación comercial, sino el propio curso del río, y en estimar que la libertad de tránsito de los ríos navegables se justifica e impone porque los mismos aparecen conformados como instrumentos dados por la naturaleza para el desarrollo de sus relaciones pacíficas y la facilidad de su comercio. La libre navegación fluvial sería, en base de esto, no sólo de Derecho de gentes, sino también de Derecho natural.

b') El 5 de junio de 1889, mediante Nota número 737, el ministro venezolano del Exterior contesta a la Legación de Colombia, haciendo notar:

«Debiera prescindir aquí, para reforzar mi opinión en el particular, de las Actas del Congreso de Viena, del de París y del de Berlín, que se refieren a las vías fluviales; mas no puedo dejar de recordar a V. E. que en el primero fue materia el asunto de diez artículos, en un pacto suscrito por los delegados de siete potencias, el 9 de junio de 1815, y de extensos reglamentos relativos sólo a determinados ríos; que en el segundo, celebrado por siete naciones europeas, se hizo objeto de estipulaciones especiales la navegación del Danubio en los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Pacto de 30 de marzo de 1856, revisados, notificados, modificados y ampliados en Actas y Convenciones de 1856 y 1861, 1878 y 1881; que en el tercero, o sea el relacionado con el comercio y civilización de las regiones africanas y con la libre navegación del Congo y del Níger, se resumió el particular en un convenio celebrado por las naciones europeas y los Estados Unidos de América, con el objeto de prevenir dificultades respecto de la ocupación de ciertas comarcas de Africa, y en el que, a pesar de tratarse de aguas correspondientes a países comprendidos bajo protectorado y a regiones por explorar, se adoptaron respecto de la navegación reglas semejantes a las establecidas en cuanto al Danubio; todo lo cual indica que ni a territorios cuyo dominio está por definirse puede aplicarse el principio que V. E. invoca en acepción tan lata y absoluta. En nuestros días, como lo acaba de asentar el publicista ruso Martens, los tratados de navegación marítima y fluvial *se fundan en concesiones recíprocas*. Ya con referencia a las estipulaciones derivadas de 1856 había dicho el mismo jurista que cuando la comisión del Danubio deje de existir, los derechos de los Estados ribereños recobrarán indudablemente todo su vigor, y estos Estados podrán entonces celebrar

acuerdos respecto a las condiciones de la navegación y del comercio en dicho río. Como puede verlo V. E., la doctrina de las justas compensaciones en este punto es tradicional. Tampoco sería comprensible de otro modo. Establecido el derecho, en la condición amplia que se le quiere atribuir, a la libre navegación de las aguas inferiores por el Estado poseedor de la parte alta, habría que reconocer, con igual título, y por fuerza de lógica, en el dominador de la parte baja de un río el derecho de subir libremente hasta el principio navegable de su cauce, al través del territorio del otro o de los otros países sucesivamente condueños de la vía fluvial. Reconocer el derecho en el uno y negárselo al otro equivaldría a la vulneración de los más triviales principios de justicia; y si *la posición geográfica del Estado dominador de las aguas inferiores supone, como es natural, una ventaja, resultaría ésta convertida en una especie de servidumbre por el hecho de tener que dar paso incondicional al poseedor de las aguas superiores*, con la circunstancia agravante de quedar obligado el Estado de la parte baja a soportar, en provecho exclusivo del otro, hechos contrarios a los efectos de su jurisdicción territorial y, por consiguiente, a su propia soberanía (subrayado nuestro). En el Tratado que celebraron España y los Estados Unidos el 27 de octubre de 1795 adquirieron estos últimos el derecho de navegar la parte del Mississippi correspondiente a la entonces colonia española de la Luisiana, en cambio de la facultad concedida a los súbditos españoles de navegar la región superior del mismo raudal.»

La réplica venezolana centrandó y precisando las alusiones colombianas a los Congresos de Viena, París y Berlín viene a añadir un elemento de gran fuerza lógica y de evidente justicia, cual es el de advertir que si se atribuye el derecho de navegación aguas abajo al Estado superior, igual atribución debería hacerse para navegar aguas arriba al Estado inferior, pues caso contrario se daría la paradoja de que siendo más favorable, en cuanto a la navegación, la posición geográfica del Estado dueño de la parte inferior del río, vendría, no obstante, gravado con una especie de servidumbre al tener que dar paso incondicional y unilateralmente al dueño de la parte superior de la vía fluvial; resultando esclarecedora a este respecto la alusión al Tratado entre España y Estados Unidos.

c) El 12 de junio de 1899, por Comunicación número 751, la Legación de Colombia formula diversas observaciones:

En primer término, señala que ni en los pactos de los Congresos mencionados, ni en los reglamentos, ni en las actas de las comisiones existen cláusulas de las que pueda deducirse con fundamento que la libre navegación de los ríos se hubiere subordinado a compensaciones, y en tal sentido hace referencia al artículo 15 del Tratado de París de 30 de mayo

de 1856 («declaran que esas disposiciones hacen de aquí en adelante parte del derecho público de Europa y las toman bajo su garantía») y a los artículos 108 y 109 del Tratado de Viena. Posteriormente arguye: «A propósito de las insinuaciones con relación a los Tratados concluidos entre Inglaterra y los Estados Unidos sobre la navegación de los ríos Mississippi y San Lorenzo, manifestaré a V. E. que el Gobierno de Colombia, de propio modo que el norteamericano en aquella época, no pide nada que, en igualdad de circunstancias, no esté dispuesto a conceder; pero recordaré el concepto de aquel Gobierno de que es necesario distinguir entre los ríos que tienen su origen y su embocadura en un mismo Estado y aquellos que, al contrario, tienen su origen en el territorio de una nación, en tanto que su parte inferior y su embocadura se encuentran en el territorio de la otra nación. En el primer caso, depende únicamente del soberano de la nación permitir o no la libre navegación del río, mientras que en el segundo el derecho de navegar es un derecho natural y no puede serle arbitrariamente contestado por los habitantes de la parte inferior. Los tratados hechos sobre esta materia desde el Congreso de Viena no prueban absolutamente que éste sea un derecho convencional y no un derecho natural, porque frecuentemente se hace necesario para evitar discusiones hacer ciertas reglas aun para un derecho natural... A la opinión del publicista ruso Martens opongo la autoridad del célebre expositor Martens (?), que dice que el *paso inocente* por un río no debe ser negado, por más que la facultad de negarlo o concederlo corresponda al Estado en cuyo territorio esté situado. Podría oponerle también las de Chitty, Kent, Wheaton, Travers, Twiss y las de otros eminentes publicistas.»

En el nuevo alegato colombiano se cometen unos cuantos deslices que rebajan sustancialmente la posición asumida por ese país. En primer término no se contesta al argumento venezolano de que si se aspira a navegar aguas abajo hay que reconocer la navegación aguas arriba; después, aunque sea tácitamente, se pretende identificar, lo que no es cierto, el Derecho de gentes con el Derecho público de Europa; más adelante se hace una inadecuada referencia a los ríos interiores que nada permite derivar en cuanto a la navegación de los internacionales, y finalmente se sirve de una cita que, antes que beneficiar, perjudica, pues si se afirma que «el paso inocente por un río no debe ser negado, por más que la facultad de negarlo o concederlo corresponda al Estado en cuyo territorio esté situado», lo que en realidad se formula es una recomendación o un señalamiento moral, ya que desde el punto de vista jurídico se admite que la facultad de negar o conceder el tránsito pertenece al Estado, esto es, que el dominio del río corresponde al país por cuyo suelo discurre.

c') El 28 de junio de 1899, a través de Correspondencia número 800, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela contesta a la misiva colombiana, y de ella extraemos los párrafos que a continuación se transcriben:

«Ningún derecho, cuando es absoluto o universal, requiere para su uso y ejercicio por un Estado cualquiera el consentimiento de otros poderes, como efecto de especiales estipulaciones. *Lo que exige acuerdo directo entre dos o más países y sucesivas reglamentaciones para su práctica no puede emanar de ningún principio inconcuso, sino de un derecho consentido* (subrayado nuestro)... Pradier Fodéré es igualmente claro en sus apreciaciones: 'Fuera de los Tratados (dice), únicos que han podido establecer cierta comunidad convencional, no puede aducirse derecho de copropiedad natural perteneciente a los Estados cuyos territorios atraviesa un mismo río. La teoría de Phillimore es, por este respecto, la única conforme con la naturaleza de las cosas. Los ríos constituyen parte integrante de los territorios que costean o atraviesan, y pertenecen, por tanto, exclusiva y privativamente a los dueños de esos territorios, que tienen el derecho de disponer de ellos a su voluntad. Forman parte del dominio público nacional.' El americano Calvo, a quien V. E. invoca en su favor, ofrece, sin embargo, un concepto bastante categórico en pro del principio que vengo manteniendo en esta correspondencia. Al terminar la extensa relación histórica de las alternativas, cambios, pactos y actos públicos de que ha sido objeto la navegación de ciertos ríos desde el año de 1804, asienta que 'la facultad de libre tránsito o de paso inocente, asegurado a las naves de un Estado en los ríos pertenecientes a otro no constituye sino un derecho imperfecto, *cuya extensión y regulación entran esencialmente en el dominio de las estipulaciones convencionales*'. En América no se recuerda ningún caso en que al libre uso de una arteria fluvial no hayan precedido ora leyes especiales, nacidas, como es de presumirse, puesto que se trata de actos voluntarios, de alguna necesidad o mira comercial y política, ora tratados públicos, llevados a efecto por virtud de esta o aquella idea de conveniencia nacional... Los antecedentes aquí aducidos y las autoridades invocadas bastarán a demostrar a V. E. que la doctrina de la libre navegación fluvial no se practica nunca sino merced al estudiado acuerdo de los países poseedores de las riberas de cada río desde su parte navegable hasta su salida al océano, o bajo el concepto de una concesión justificada por alguna conveniencia mutua. Además de la soberanía territorial, principio que no se puede prescindir en ningún caso de la vida pública, cumple a los pueblos y a los gobiernos *consultar en las convenciones de esa especie la seguridad interior* (subrayado nuestro), sometida muchas veces a los mayores peligros en estos

países americanos por la acción de los que buscan desde el asilo de un territorio vecino, favorecidos por la tolerancia de las autoridades, el medio de realizar algún propósito subversivo para ulteriores fines de política personal... Venezuela no rehúye la parte que pueda tocarle en esa obra de progreso; antes bien, la solicita y la acepta, siempre que no resulte contraria a su soberanía, en nombre de la cual viene sosteniendo que los *ríos que bañan su suelo constituyen y constituirán en todo tiempo exclusiva propiedad nacional*» (subrayado nuestro).

Venezuela, saliendo al paso de la aseveración colombiana de que el derecho de navegación constituye un derecho natural que no puede ser contestado por el dueño de la parte inferior de un río, señala que cuando un derecho es absoluto no hace falta estipular su ejercicio y, *a sensu contrario*, lo que precisa de convención para su uso, cual sucede con el derecho de navegar, no puede emanar de un principio inconcuso; ratificando el tradicional criterio de que la parte del río que atraviesa su territorio es de su exclusivo dominio y soberanía, la Cancillería venezolana viene a añadir un nuevo elemento a la discusión: las exigencias de la seguridad interior de los Estados, particularmente en los países americanos azotados desde siempre por las querellas políticas, impiden que la libre navegación de los ríos pueda ser objeto independiente y anterior a la decisión de la nación afectada.

d) El 7 de julio de 1899, mediante Nota número 754, la Legación de Colombia contraargumenta con, entre otras, las siguientes razones:

«Un río cuyas dos orillas pertenecen a un país puede ser mirado como parte del territorio nacional; pero hay casos en que la cortesía o la conveniencia de las naciones ha restringido el ejercicio de ciertos derechos de imperio de una manera tan constante y tan uniforme que se ha creado una *costumbre*, por lo cual la excepción ha venido a ser la regla; y esto es precisamente lo que sucede con la navegación de los grandes ríos en beneficio del comercio internacional.» Cita, a continuación, en su defensa, las opiniones de Francisco Suárez, Wynkershock y Wheaton, y añade: «La razón para que los grandes ríos navegables que en su curso hasta el océano atraviesan territorios de dos o más naciones sean libres para el comercio de los ribereños consiste en que son vías dadas por la naturaleza a los hombres para facilitarles las relaciones y los cambios. El hecho de que esa libre navegación hace parte, como principio del Derecho de gentes consuetudinario, está aparente en la semejanza de los tratados y en el llamamiento de las potencias a las naciones civilizadas, actos de que ha resultado su aplicación en Europa a los ríos Rhin, Duero, Po, Escalda, Meine, Mosa, Moselle, Necker, Elba, Oder, Vístula, Weser y Danubio; en América, a los ríos Mississipi, Amazonas,

San Francisco, Tocantino, Tapajos, Madeira, Negro, Plata, Paraná, Paraguay, a los de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Uruguay; y en Africa, al Congo y al Níger... Como todas las potencias de Europa se han adherido a las declaraciones hechas por los Congresos de Viena y de París, y varias de ellas y los Estados Unidos de América las han aplicado al Congo y al Níger, y todas las naciones de América que tienen ríos navegables, excepto Venezuela, los han abierto a la libre navegación comercial, es evidente que el principio que sostengo en favor de los ribereños y de los propietarios de la parte superior de un río está incorporado en Derecho de gentes... Empero, opondré a la de estos dos autores (se refiere a Phillimore y Fodére, citados por el canciller venezolano) la opinión de un renombrado publicista, *irrecusable para Venezuela* (subrayado nuestro), la del señor don Andrés Bello, consignada en los fragmentos que copio: 'La diferencia de circunstancias (entre el mar territorial y los ríos y lagos), sin embargo, produce algunas modificaciones importantes con respecto a los ríos, en los cuales el tránsito por las aguas ajenas suele ser absolutamente indispensable para el comercio de los Estados ribereños. *Una nación que es dueña de la parte superior de un río navegable tiene derecho a que la nación que posee la parte inferior no le impida su navegación al mar* ni la moleste con reglamentos y gravámenes que no sean necesarios para su propia seguridad o para compensarle la incomodidad que esta navegación le ocasione'... De los antecedentes y del juicio del mayor número de los más acreditados expositores se desprende, con perfecta claridad, la doctrina de que *si el derecho del ribereño a navegar con objetos comerciales la parte inferior de un río no es absoluto* (subrayado nuestro), la imperfección consiste tan sólo en que el dueño de las aguas inferiores tiene facultad de establecer reglamentos convencionales para limitar el uso, con el fin de que no le resulte ningún peligro o perjuicio, pero sin exceder esos límites.»

Colombia adelanta un nuevo elemento en defensa de su pretensión: la libre navegación de los grandes ríos es una costumbre internacional que se ha incorporado al Derecho de gentes o, mejor, constituye un principio del Derecho de gentes consuetudinario, y la razón estriba, aquí vuelve a repetirse una noción ya esgrimida, en que los grandes cursos de agua son vías dadas por la naturaleza a los hombres para facilitarles las relaciones y los cambios. Con gran habilidad y argucia la Legación colombiana aduce la opinión de don Andrés Bello, que juzga habrá de ser «irrecusable» para Venezuela, poniendo a jugar a favor de los intereses colombianos el fervor, respeto y admiración que el ilustre polígrafo despertó siempre entre los venezolanos. Finalmente, y esto implica un nuevo debilitamiento de su tesis, viene a admitir, siquiera sea en forma

condicional, que el derecho del ribereño a navegar la parte inferior de un río no tiene carácter absoluto, es decir, no es un derecho natural.

d') El 17 de julio de 1899, según Correspondencia número 870, el ministro venezolano de Relaciones Exteriores replica al encargado de la Legación de Colombia en Caracas, aduciendo, entre otras cosas:

«Para que la costumbre adquiriera fuerza invariable en determinados ramos de la vida de los pueblos requiere hechos o antecedentes de aceptación general, que no hagan depender su sanción jurídica de esos actos concretos en que principalmente se asegura toda concesión de un país a otro. Si la libertad de navegar los ríos, cualquiera que sea el territorio que atravesasen, constituyera una costumbre como base de derecho positivo, ni las naciones europeas hubieran necesitado subordinarla para ciertos raudales a convenciones y reglamentos de carácter especial, ni tenido las de América que hacerla en ciertos casos parte de su legislación interior e incluirla en tratados públicos para su relativa estabilidad... En la opinión de Bello, muy respetable para Venezuela y para todos los países de América del Sur, juzga hallar V. E. consignada la doctrina de la libre navegación de los ríos; mas desde que en la parte misma citada por V. E. se habla de la exclusión de los reglamentos y gravámenes *que no sean necesarios para la seguridad del país poseedor de la parte baja del respectivo raudal, para COMPENSARLO de la incomodidad que la navegación le ocasione*, tendrá que reconocer en mi eminente compatriota el espíritu de previsión a que hube de referirme en sentido general cuando en la nota del 28 de junio dije a V. E.: 'que cumplía a los pueblos y los gobiernos consultar en las concesiones de esa especie la seguridad interior'... Ellos reconocen el derecho de usar del río navegable para las necesidades del comercio; pero declaran imperfecto ese derecho y conceden a los Estados por cuyo territorio corre la facultad de poder declararse propietarios de la parte del río que tiene su lecho en su territorio, y de dictar condiciones a los que quieran navegar por él (FIORE)... 'El derecho de navegar para fines comerciales un río que corre por los territorios de diferentes Estados es común a todas las naciones que demoran en sus márgenes; pero como este derecho de tránsito inocente es lo que se llama por los publicistas derecho imperfecto, su ejercicio se modifica necesariamente conforme a la seguridad y conveniencia del Estado que él afecte, y sólo puede asegurarse de manera efectiva MEDIANTE CONVENCIONES MUTUAS que regulen la manera de usarlo' (WHEATON)... En el supuesto de que un gran número de vertientes que forman el Meta, el Vichada y el Guaviare, ríos que entran en el Orinoco, o estos mismos, dieran a Colombia dominio y señorío, ¿no sería lógico, natural y justo —y aquí apelo de nuevo a la probada ilustración de V. E.— que Vene-

zuela hallase en progresión ascendente el mismo derecho sobre todo el curso de aquellos raudales, y aun sobre los afluentes de ellos que puedan ofrecer accesos a ligeras embarcaciones? No hay doctrina del Derecho público que no tenga por base la justicia, y ésta padecería menoscabo siempre que se antepusiera a esos efectos algún principio inspirado en la conveniencia de uno solo, con perjuicio de los demás.»

En suma, la Cancillería venezolana precisa el correcto significado y alcance de la costumbre en la esfera internacional; puntualiza la cita de Bello, replica a los párrafos de los autores y vuelve a hacer notar la justicia de tener que aceptar la libre navegación ascendente cuando se predica la libre navegación descendente.

e) El 29 de julio de 1899, mediante Nota número 766, la Legación de Colombia verifica una serie de señalamientos:

«Es evidente que el principio de la libertad de navegación fluvial está incorporado en el Derecho público europeo. Y como 'los Estados de Europa, lo mismo que los transatlánticos nacidos de su seno, obedecen a una ley común', el principio cardinal de la libre navegación de los ríos ha sido aceptado y aplicado en la gran mayoría de los países del Nuevo Continente por actos que hacen parte de sus respectivas instituciones... La incorporación de un principio en tratados públicos no implica su desconocimiento anterior; antes lo vigoriza y lo consagra en la más abundante y segura fuente del Derecho internacional; y así en nada infirma el de la libre navegación el que Francia y Prusia hubieran dedicado en el de 1861 un artículo a definir el derecho de las respectivas naves a recorrer el Rhin y el Mosela; ni el que en el Tratado de Berlín de 1878 se hubiera mencionado nuevamente el libre tránsito por las aguas danubianas... Por estimar en todo el alcance de las precedentes apreciaciones, no dudo que V. E. tuvo en cuenta que he sostenido el derecho de Colombia, como Estado ribereño del Orinoco, a navegar ese río con fines comerciales hasta su desembocadura en el mar; que ese derecho no debe serle restringido con gravosas condiciones, innecesarias o extrañas a la misma navegación; y que el Gobierno de V. E. puede permitir que continúe por esa vía fluvial el tránsito de mercancías extranjeras hasta aquel país, previa la expedición de disposiciones provisionales en guarda de la seguridad del Fisco, *mientras se reglamenta la navegación sobre la base de un Tratado entre las dos Repúblicas* (subrayado nuestro), porque esa medida es la aplicación de un principio de Derecho de gentes, el cual hace parte de la legislación de Venezuela.»

La posición colombiana vuelve a identificar Derecho de gentes con Derecho público europeo y trata de opacar el hecho de que cuando un derecho necesita para su existencia y ejercicio del reconocimiento con-

tractual o de la concesión legal no puede tratarse de un derecho absoluto o natural. Ciertamente que la incorporación de un principio en tratados públicos no implica su desconocimiento anterior, pero cierto también que si se trata de un principio que sólo goza de reconocimiento y efectividad, como sucede con el de la libre navegación fluvial, cuando es establecido por tratado o sancionado por una ley interior su pretendida vigencia anterior tiene más de *desideratum* o de meta a alcanzar que de auténtica existencia normativa. Por lo demás, toda la argumentación colombiana sobre el carácter natural y previo de su derecho a navegar los ríos venezolanos queda en entredicho cuando la propia Legación hace depender la futura regulación del tránsito fluvial de un «Tratado entre las dos Repúblicas», que implica el reconocimiento de la soberanía venezolana, ya que lo que naturalmente se posee no hace falta obtenerlo de nadie.

e') El 4 de agosto de 1899, por Comunicación número 974, el ministro venezolano del Exterior expresa la conveniencia de poner fin al debate, dado que en los escritos colombianos no encuentra «ni un solo argumento que no corrobore, explícita o implícitamente, el principio de derecho sostenido en el particular por Venezuela», y a continuación hace notar:

«Lejos de afirmar que no haya habido tratados para la navegación de ciertos ríos europeos y americanos, lo que he sostenido en esta correspondencia es que las arterias fluviales extendidas por el territorio de dos o más naciones se han abierto a la navegación común mediante pacto expreso entre los respectivos Estados; hecho del cual he deducido que si se necesita acuerdo mutuo acerca de la libre navegación de los ríos no puede considerarse ésta como parte del Derecho de gentes y obligatoria, como tal, para los países poseedores de las aguas navegables. Cuando no media tratado alguno es la soberanía interior la que determina el libre paso fluvial, por virtud de leyes especiales, inspiradas en la propia conveniencia... Dígame V. E. que la libre navegación de los ríos con objetos comerciales es al presente costumbre establecida en Europa y América y está aplicada a los grandes raudales de África; mas he de observar a V. E. que, en tales casos, sólo se trata de hechos dependientes de pactos y convenciones internacionales o de leyes dictadas en ejercicio de la soberanía territorial por los respectivos países... Libre es la navegación del mar, y, sin embargo, el derecho territorial se extiende a una parte de sus aguas como efecto de la necesidad en que se hallan las naciones de preservar sus costas de cierto género de peligros.»

Venezuela reafirma su doctrina de que la libertad de navegación o se concierta por tratado entre los países interesados o la concede por ley el Estado afectado, lo que supone tanto en un caso como en el otro el juego

del principio de la soberanía territorial, aparte de que lo que necesita del mutuo acuerdo para existir mal puede estimarse como regla del Derecho de gentes y, por ende, obligatorio.

f) El 7 de agosto de 1899, la Legación de Colombia, a través de Nota número 770, comunica a la Cancillería que su aserto de que no ha hallado en la correspondencia colombiana «ni un solo argumento que no corrobore, explícita o implícitamente, el principio de derecho sostenido en el particular por Venezuela», pone «en evidencia su criterio de adaptación corroborante de los argumentos míos a los argumentos de V. E. tan absoluto y general, que naturalmente discrepa por completo de mi manera de pensar en el asunto, y me obliga a asentir a su concepto de que la prosecución del debate sobre el derecho de Colombia a navegar el río Orinoco no tendrá ningún resultado positivo».

f') El 9 de agosto de 1899, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, mediante Correspondencia número 1.004, reafirma que el país no puede «sino mediante estipulaciones especiales y mutuas concesiones otorgar a banderas extranjeras la navegación de los raudales que bañan el territorio nacional» y comunica «la buena acogida que prestó el señor presidente de la República a la idea categóricamente sugerida por V. E. en la Nota de 7 de julio, número 754, de celebrar un tratado en que se condensen las indicadas estipulaciones».

g) El 14 de agosto de 1899, según Nota número 771, la Legación de Colombia adversa el presunto entendido alegado por la Cancillería y aclara:

«En las notas que he tenido la honra de dirigir a V. E. con relación a este asunto he procurado demostrar que la expresión 'y mediante positivas compensaciones' es contraria al principio que reconoce a los ribereños de un río el derecho de navegarlo con objetos comerciales hasta su desembocadura en el mar. Conviene en que los derechos incidentales, necesarios al principal de la navegación, deben ser reglados por tratados públicos; pero ni implícita ni explícitamente he dicho qué estipulaciones especiales y mutuas concesiones sean indispensables para el reconocimiento del derecho principal, y no podía haber emitido tal concepto, porque además de que venía sosteniendo un principio que se aparta sustancialmente de esa afirmación, aparece de antecedentes aducidos por mí que conocía actos de soberanía nacional por los cuales, prescindiendo de estipulaciones y concesiones mutuas, se habían abierto numerosos ríos a la libre navegación de las naves de todos los países... Lejos de sustentar la opinión que V. E. ha deducido, Venezuela puede, a mi juicio, en uso de su soberanía, por un acto análogo a los que acabo de mencio-

nar, abrir sus ríos a la libre navegación de los buques mercantes colombianos y a un a los de todas las naciones.»

g') Finalmente, el 15 de agosto de 1899, mediante Comunicación número 1.021, el canciller venezolano da por terminada la discusión sobre jurisdicción fluvial y toma nota, hábilmente, de los conceptos emitidos en su última misiva por el encargado colombiano, en los siguientes términos:

«Debo, sin embargo, antes de ponerle punto, tomar nota de la explícita declaración hecha ahora por V. E. de que Venezuela puede, *en uso de su soberanía*, abrir sus ríos a la libre navegación; lo cual concuerda perfectamente con el principio de derecho cuya defensa ha sido el objeto principal de mi argumentación en toda la presente correspondencia. La República puede, efectivamente, abrir sus arterias fluviales a una o a todas las naciones; pero no habrá de adoptar tal medida sino cuando razones de propia conveniencia y prendas de seguridad interior la justifiquen de consuno.» Sin duda, un grave desliz diplomático por parte de Colombia.

Y así concluye la correspondencia cursada entre el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela y la Legación de Colombia, que hemos tratado de extraer y comentar sin que perdiera nada de su prístina presentación y riqueza; a no dudar, se trata de un intercambio epistolar doctrinario que no tiene parangón, en tema de la navegación fluvial, en los anales de la diplomacia mundial.

¿Qué conclusiones cabe extraer de la polémica?

En nuestra opinión, al margen de las que parcialmente se han ido adelantando al comentar de manera sucinta el contenido de cada una de las misivas, una muy clara y contundente: mientras Colombia oscila entre diversos criterios en apoyo de su tesis de la irrestricta libertad de navegación, ora alegando que se trata de un principio de Derecho de gentes vinculante para Venezuela, ora en base al condominio de los ribereños, ora en virtud de que los ríos han sido dados por la naturaleza para su común utilización, ora en razón del derecho que corresponde al Estado ribereño de la parte superior de un río de navegarlo hasta el mar, ora en base a la costumbre internacional, etc., y no tiene aparente reparo en conciliar tan variados puntos de apoyo con la idea de que la libre navegación puede ser concertada por tratado o concedida por ley interior del Estado en «uso de su soberanía», Venezuela mantiene una sola y misma posición, que refuerza y enriquece de manera constante con la cita de autores y concretas situaciones históricas, y, a decir verdad, también con el apoyo indirecto que le brinda la oscilante, poco firme y acomodaticia posición colombiana. Para Venezuela, los ríos navegables que discurren

por su suelo forman parte integrante del territorio nacional y, en consecuencia, el Estado ejerce sobre ellos dominio o soberanía exclusivo (se habla de que constituyen propiedad pública nacional), procediendo tan sólo su libre navegación comercial mediante formales estipulaciones concertadas en tratados que contemplen compensaciones recíprocas y positivas o mediante ley interior que el Estado en ejercicio de su soberanía promulgue.

De los alegatos de Colombia parecería desprenderse que la postura de Venezuela respecto al libre paso fluvial es única y disonante en el concierto americano de naciones, y, sin embargo, no ocurre tal cosa. Prescindiendo de otras circunstancias, la doctrina venezolana guarda una evidente semejanza con la que en Brasil defendía la Cancillería y era acogida por lo más selecto de sus internacionalistas, con la advertencia de que tradicionalmente la doctrina internacionalista brasileira ha sido reconocida y alabada por su ponderación, erudición y finura.

Así, por ejemplo, Clovis BEVILAQUA escribió: «La doctrina brasileña respecto a esta materia se viene dibujando desde los primeros tiempos de la monarquía: el Estado es soberano de la parte del río que atraviesa su territorio, y por eso el ribereño inferior, como dice el señor Silva Paranhos, barón de Río Branco, anotando a Schneider, puede negar el tránsito al ribereño superior, desde que éste no se conforme con las cláusulas que aquél juzgue necesarias en razón a su seguridad. Como se verá en seguida, por muchas veces tuvo Brasil que defender ese principio, tocando al autor de la fórmula transcrita darle efectividad cuando el destino lo colocó al frente de los negocios exteriores del país. Justificando la Circular del ministro de Hacienda de 8 de agosto de 1902, que imponía derechos sobre las mercaderías en tránsito para Bolivia, dijo él, en Nota de 15 de febrero de 1903: 'Aquella circular se apoya en la opinión de los escritores ingleses, como Phillimore y Hall, los cuales dicen que a los Estados poseedores del curso inferior de un río les es lícito ejercer todas las facultades de único poseedor y también el derecho de abrir o cerrar sus aguas.' Esta afirmación fue repetida en Nota de 20 de febrero del mismo año.» Recoge el mismo autor las declaraciones del vizconde de Abaeté al ministro americano en Río de Janeiro, contenidas en Nota de 13 de septiembre de 1854, y que expresaban: «El Amazonas, recorriendo Brasil en una extensión de 480 leguas, si tiene anchura considerable, aun en su mayor extensión, puede ser dominado por las fortalezas situadas en una de sus márgenes, pudiendo así impedir el tránsito; que la navegación del gran río no puede ser hecha sin el uso de las márgenes, y éstas, en la parte en cuestión, pertenecen exclusivamente al Brasil; y así, el Brasil ejerce sobre la parte del Amazonas que atraviesa su territorio plena

y eficazmente su soberanía. Consiguientemente, cuando le pareciese llegada la oportunidad de ver el gran río abierto al comercio del mundo, eso se haría mediante cautelas que resguardasen su derecho.»

En respuesta a Colombia, que esgrimía, al igual que frente a Venezuela, el parecer de Andrés Bello, Brasil respondió en 1868 que «no aceptaba ese principio de servidumbre internacional, entendiendo que su soberanía se ejercía plenamente sobre la parte fluvial de su territorio, a pesar de que estuviese dispuesto a entrar en acuerdo con los vecinos, como lo demostraban los tratados con varias Repúblicas americanas». Frente al Perú sostuvo en 1899 que la navegación meramente tolerada nada probaba, ya que ésta «es un acto de simple benevolencia, mientras que el Gobierno que de ella goce no pretenda navegar en las aguas brasileñas en virtud de un derecho; desde que éste es alegado toma el caso otro aspecto». Y respondiendo a las gestiones de varias potencias en 1903, la Cancillería brasilera sintetizó su doctrina en los siguientes términos: «El Brasil sostuvo siempre que cuando un río atraviesa el territorio de dos o más Estados la libertad de navegación o de tránsito para el ribereño superior depende del previo acuerdo con el ribereño inferior, acuerdo que contenga la cláusula de reciprocidad.»

Llama la atención, pues, la completa identidad de criterios que se advierte entre las doctrinas oficiales de Brasil y Venezuela aproximadamente para los mismos años, lo que prueba que la tesis venezolana no era algo insólito y disonante en el ámbito americano, sino que, por el contrario, concordaba con la mejor doctrina a la sazón en vigor. El debate entre Colombia y Venezuela sobre la libre navegación del Orinoco podríamos resumirlo con las siguientes palabras del especialista argentino en Derecho fluvial internacional Juan C. CARLOMAGNO: «Puede afirmarse que la historia de la navegación del Orinoco se reduce a la lucha entre Colombia y Venezuela por su libre navegación; tratando la primera de hacer dominar los principios de derecho natural por ella sostenidos y lograr la completa comunidad del río, e imponiendo la segunda la doctrina de la propiedad exclusiva de los ríos navegables y de la navegación de los mismos sujeta a las estipulaciones convencionales de los Estados.»

C) *El Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes de 1941*

No habiendo adelantado nada el tratamiento autónomo del problema fluvial, volvió el mismo a caer dentro del más amplio y complicado de la fijación de los límites fronterizos.

El 8 de diciembre de 1905, el agente confidencial del Gobierno de Colombia general José I. Díaz Granados, y el que Venezuela nombró con el mismo carácter, doctor Rafael López Baralt, suscribían en Caracas un Acta cuyo artículo 1.º declaraba: «Los Gobiernos de los Estados Unidos de Venezuela y de la República de Colombia nombrarán simultáneamente ministros plenipotenciarios en misión especial que ajusten las bases de un Tratado sobre Navegación, Fronteras y Comercio Fronterizo y de Tránsito, que consulte y satisfaga las necesidades y aspiraciones de los dos países.»

En 1907 es nombrado agente confidencial de Colombia en Caracas el doctor Antonio José Restrepo, quien inició conversaciones con el comisionado venezolano doctor Manuel Clemente Urbaneja. El doctor Restrepo, en Memorándum enviado a su contraparte, reconocía: «Como la experiencia de las cosas ha venido demostrando que sin una efectiva compensación o permuta es difícil que un convenio cualquiera entre los dos países sea aceptado con beneplácito; y queriendo el comisionado de Colombia acercarse a ese fin, tiene el honor, a su turno, de proponer al honorable comisionado de Venezuela el siguiente proyecto de rectificaciones de la frontera, siguiendo el orden de secciones en que el laudo la dividió.» Abandono, pues, por una parte, de la posición de irrestricta y natural libertad de navegación y admisión, por la otra, del criterio de las compensaciones territoriales.

En mayo de 1908 llega a Caracas el general Alfredo Vásquez Cabo, agente confidencial de Colombia, quien el 2 de junio de 1909 firma con el plenipotenciario venezolano doctor Angel César Rivas un Acta sobre las bases del Tratado de Navegación, Fronteras y Comercio Fronterizo y de Tránsito entre los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia. El Gobierno colombiano no aprobó el Acta, y el general Vásquez Cobo renunció como ministro plenipotenciario.

El 3 de noviembre de 1916 se firma en Bogotá un nuevo Tratado de Arbitraje, por el cual se sometía al arbitramento del presidente de la Confederación Helvética la cuestión de si «la ejecución del laudo español puede hacerse parcialmente, como lo sostiene Colombia, o tiene que hacerse íntegramente, como lo sostiene Venezuela, para que puedan ocuparse los territorios reconocidos a cada una de las naciones y que no estaban ocupados por ellas antes del laudo».

El 24 de marzo de 1922 se dicta el fallo arbitral, y en septiembre del mismo año llegaba a Caracas la comisión de los expertos suizos que, de acuerdo al artículo 3.º del Tratado Arbitral, debía proceder a ejecutar las operaciones para «la completa terminación del deslinde y amojonamiento de la frontera fijada por el laudo». A fines de 1923, los expertos

suizos habían concluido su misión y regresaron a su país, procediendo el Consejo Federal Suizo, el 30 de julio de 1924, a notificar a los representantes de los dos países en litigio las sentencias de alinderamiento.

A partir de 1928 se nombran por Colombia y Venezuela diversas comisiones mixtas encargadas de solucionar los variados problemas todavía pendientes, cuyos trabajos prepararon el camino y facilitaron el material que había de concluir en el Tratado de Límites de 1941.

Tras diversas vicisitudes en las negociaciones, el 5 de abril de 1941 se firmaba en Cúcuta, entre Venezuela y Colombia, el Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes; por Venezuela firmaron el doctor Esteban Gil Borges, ministro de Relaciones Exteriores, y el doctor José Santiago Rodríguez, embajador en Bogotá, y por Colombia, el doctor Luis López de Mesa, ministro de Relaciones Exteriores, y el doctor Alberto Pumarejo, embajador en Caracas.

El Tratado suscrito ponía fin a la secular disputa fronteriza entre los dos países, al establecer en su artículo 1.º que: «Los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia declaran que la frontera entre las dos naciones está en todas sus partes definida por los pactos y actos de alindamiento y el presente Tratado; que todas las diferencias sobre materia de límites quedan terminadas; y que reconocen como definitivos e irrevocables los trabajos de demarcación hechos por las Comisiones demarcadoras en 1901, por la Comisión de expertos suizos y los que se hagan de común acuerdo por los comisionados designados conforme al párrafo cuarto de este artículo.»

Paralelamente a la conclusión del problema fronterizo, el Tratado aborda la cuestión de la navegación de los ríos internacionales (que su epígrafe denomina, de manera incorrecta, «Ríos Comunes»), consagrandolo a la misma los artículos que siguen:

Artículo 2.º: «Los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia se reconocen recíprocamente y a perpetuidad, de la manera más amplia, el derecho a la libre navegación de los ríos que atraviesan o separan los dos países. Las embarcaciones, tripulantes y pasajeros deberán sujetarse únicamente a las leyes y reglamentos fiscales, de higiene y de policía fluvial, los cuales serán idénticos en todo caso para venezolanos y colombianos, e inspirados en el propósito de facilitar la navegación y el comercio de ambos países. Los reglamentos de que aquí se habla deben ser tan uniformes y favorables a la navegación y al comercio como sea posible.

Parágrafo 1. En ningún caso se establecerán mayores derechos o gravámenes ni más formalidades para los buques, efectos y personas de los

venezolanos en Colombia ni de los colombianos en Venezuela de los que se hayan establecido o se establezcan para los respectivos nacionales.

Parágrafo 2. Es entendido, y así se declara, que los derechos de navegación a que se refiere el presente Tratado no incluyen la de puerto a puerto del mismo país o de cabotaje, que queda reservada a los nacionales de cada país y sometida en cada uno de ellos a sus respectivas leyes.»

Artículo 3.º: «Las dos Altas Partes contratantes procederán a la mayor brevedad a negociar y celebrar un Tratado de Comercio y Navegación fundado en principios de amplia libertad de tránsito terrestre y navegación fluvial para ambas naciones, con la mira de regular su comercio recíproco y un Estatuto fronterizo sobre bases que estimulen y fortalezcan la amistad y la economía de sus dos pueblos.»

El Congreso de Colombia aprobó el Tratado el 21 de agosto de 1941, y el Congreso de Venezuela, el 18 de junio del mismo año. El canje de ratificaciones tuvo lugar el 12 de septiembre de 1941, en Caracas.

En el Congreso venezolano se levantaron voces en el sentido de que Venezuela había otorgado la libre navegación de sus ríos no sólo sin ninguna de las compensaciones antes ofrecidas, sino con pérdida territorial, cuando en todas las soluciones consideradas después del laudo español y hasta el laudo suizo se habían estudiado compensaciones territoriales a cambio de la navegación fluvial; y posteriormente esta opinión se ha mantenido de manera constante en los círculos políticos y diplomáticos venezolanos.

Por nuestra parte creemos que debe hacerse una disección del problema, separando el aspecto práctico y la faceta teórica del mismo. En el primero es evidente que hubo concesión por parte de Venezuela, ya que en las negociaciones se había venido sosteniendo a partir del laudo español que los derechos de libre navegación en los ríos fronterizos sólo los concedería Venezuela mediante compensaciones territoriales que Colombia otorgaría para atemperar las consecuencias desventajosas del laudo, y, como se ha visto, Colombia aceptó oficiosamente este criterio en más de una ocasión. Al obtener ahora Colombia el libre paso fluvial sin tener que experimentar rectificaciones fronterizas a cambio es claro que obtuvo un triunfo en el plano de las realidades fácticas.

En la segunda, la situación es por completo diferente: en el plano teórico se impuso la tesis venezolana. Frente a las pretensiones colombianas de que la navegación en las grandes arterias fluviales viene consagrada por el Derecho de gentes y, por tanto, se impone a la voluntad de los Estados, la Cancillería venezolana defendió de manera reiterada y constante que el libre tránsito sólo se da cuando los Estados interesados

lo conciertan o cuando el país dueño del río soberanamente lo concede por ley interior. Colombia quería ver reconocido el derecho a navegar los ríos venezolanos con independencia de cuál fuese la voluntad venezolana al respecto; Venezuela sostenía que tal reconocimiento debía ser fruto de los tratados, y esto fue lo que sucedió: Colombia adquirió el derecho de navegación en virtud del Tratado concluido al respecto con Venezuela, con lo que evidentemente, en el plano teórico y de la discusión doctrinaria, se impuso y triunfó la tesis diplomática de este último país. Esto es algo que de ordinario se desconoce o margina y que, sin embargo, reviste extraordinario interés.

Por otro lado, si en la esfera de las compensaciones concretas a lo que se aspiraba por parte de Venezuela era a compensaciones territoriales y rectificaciones fronterizas, lo cierto es que este tipo de pretensión nunca se exteriorizó formalmente en la posición diplomática venezolana, ya que la Cancillería se limitó a indicar que la libre navegación no podía otorgarse «sino mediante estipulaciones especiales y mutuas concesiones» o «mediante positivas compensaciones». Ahora bien: al igual que se entendía en Brasil, Venezuela entendió que la exigencia señalada se cubría a través de la cláusula de reciprocidad (recuérdese el pedimento venezolano del reconocimiento de la navegación aguas arriba, para ella conceder la navegación hasta la desembocadura).

En el Tratado de Límites y Navegación Fluvial concluido con Brasil en 1859 se habla, según se tuvo ocasión de señalar en su oportunidad, de que los países contratantes se conferían el libre tránsito fluvial «en reciprocidad y como compensación», lo que indica que la libre navegación recíproca se entendía como compensación suficiente o contraprestación ante por cada país para justificar la concesión otorgada. Pues bien, esto mismo vuelve a repetirse en el Tratado con Colombia, en el que se estipula que los Estados interesados se reconocen la libre navegación de los ríos que atraviesan o separan los dos países «recíprocamente y a perpetuidad». No hubo, en consecuencia, régimen de excepción o favor hacia Colombia, pues Venezuela repitió en el Tratado con este país lo que ya había insertado en el Convenio con Brasil y lo que, por lo demás, había sido la doctrina firme y reiterada de su Cancillería.

Es más, mientras en el Tratado con Brasil se conviene que las partes establecerán un sistema uniforme de policía fluvial «de común acuerdo», en el Tratado con Colombia, cuando estaba en fase de discusión y negociación, se suprimió, por pedimento del doctor Gil Borges, la cláusula final del parágrafo primero del artículo 2.º, que rezaba «no se establece-

rán impuestos ni otra clase de gravámenes relativos a la navegación sino de común acuerdo entre las dos Altas Partes contratantes», ya que, según advertía el canciller venezolano, «ni el Poder ejecutivo ni el legislativo en Venezuela pueden comprometerse a renunciar facultad de legislar ni subordinarla al consentimiento de otro Estado, la obligación sería constitucionalmente nula, si se incorpora esa cláusula en Tratado se hará imposible aprobación» (Radiograma número 100, de 29 de marzo de 1941, dirigido por el doctor Gil Borges al embajador en Bogotá). Colombia accedió a la petición venezolana.

En nuestra modesta opinión, pues, padece error el extendido criterio de que Venezuela claudicó de sus pretensiones en el Tratado de 1941, o, al menos, hay exageración en semejante afirmación, ya que si bien no obtuvo compensaciones territoriales en la frontera (lo que, por otra parte, nunca había sido objeto de formal petición o principio doctrinario), vio triunfar su tesis de la necesidad del Tratado *ad hoc* para instaurar la libre navegación fluvial (a la que evidentemente Colombia se doblegó haciendo caso omiso de las posiciones contrarias sostenidas en forma oficial) y de las mutuas concesiones, pues la libre navegación no fue otorgada unilateralmente por Venezuela, sino reconocida «recíprocamente».

En el ámbito doctrinario no hay duda de que el triunfo correspondió a Venezuela.

Desde el punto de vista pragmático, ¿por qué Venezuela abandonó el reclamo de compensaciones territoriales fronterizas que oficiosamente había venido esgrimiendo para reconocer a Colombia la navegación por el Orinoco? Documentalmente no hay suficientes elementos de juicio para dar una contestación satisfactoria y completa, por lo que todo queda en el reino de las hipótesis y conjeturas.

Por nuestra parte, creemos que si no toda la explicación de tal acontecer, sí, al menos, un buen sector de ella puede hallarse en un radiograma (número 226, de 11 de junio de 1940) que el canciller Gil Borges remite al embajador venezolano en Bogotá, el cual revela cuáles fueron las preocupaciones, temores e ideas que posiblemente precipitaron la decisión venezolana para la firma del Tratado. Se dice en el mencionado radiograma:

«Usted se servirá ver al presidente y canciller (colombianos) y proponer lo siguiente: 1.º Fijar la frontera en río Oirá desde su origen hasta su desembocadura y desde allí una línea recta hasta el punto fijado en la ribera del Arauca por las Comisiones demarcadoras de 1901. 2.º Fijar la frontera del Tamá-Sarare-Arauca siguiendo el curso del río Oirá desde

su origen hasta su desembocadura y desde allí una línea recta hasta el punto fijado en la ribera del Arauca por las Comisiones demarcadoras de 1901. 3.º Una vez hecho el acuerdo sobre los puntos primero y segundo, abrir, de conformidad con el artículo 6.º de la Convención de 3 de noviembre de 1916, las negociaciones para la celebración de un Tratado de Comercio y Navegación. 4.º Este Tratado se concluirá dentro del año de la firma del acuerdo que ahora se propone, y entretanto, durante el año Venezuela y Colombia suscribirán *modus vivendi* por el cual se *concedan recíprocamente la libertad de navegación comercial de los ríos que limitan los dos países* (subrayado nuestro). La navegación comercial, bajo el régimen del *modus vivendi*, se hará en el territorio de cada país con sujeción a sus leyes.» Y añade: «Sírvasse decir al presidente y al canciller que este es un supremo y último esfuerzo que el Gobierno de Venezuela hace para resolver todos los problemas pendientes entre los dos países.»

Pues bien: ¿cuáles son las razones para que el Gobierno venezolano haga este supremo y último esfuerzo en pro del arreglo de las diferencias, incluidas las de navegación de las vías fluviales? Someramente se indican en el preámbulo del radiograma a que se está haciendo referencia con estas palabras: «Deseando el Gobierno de Venezuela liquidar todas las cuestiones pendientes con Colombia y preparar entre los dos países la estrecha colaboración que nos exigen la gravedad de la situación mundial y los intereses vitales del continente...»

Aquí puede hallarse el *quid* de la cuestión. Se había iniciado ya la segunda guerra mundial, cuya futura extensión y graves consecuencias resultaban imprevisibles; ante tal situación se siente la necesidad urgente de estrechar los lazos entre los países americanos, especialmente entre los fronterizos, ya que las querellas existentes podían ser utilizadas por terceros para provocar algún conflicto. Venezuela tiene conciencia de esta realidad, y ante los graves acontecimientos que pueden precipitarse (quizá se recibió también alguna recomendación de las potencias anglosajonas) está dispuesta a prescindir de su viejo pedimento *de facto* de las rectificaciones fronterizas a cambio de derechos de libre navegación y otorga éstos en los términos que antes se vieron y que no implicaban una retractación o cambio de criterio, movida por el deseo de «preparar entre los dos países la estrecha colaboración que nos exigen la gravedad de la situación mundial y los intereses vitales del continente».

Esta es, sin duda, tan sólo una hipótesis, pero la misma tiene un basamento documental expreso y está dotada de logicidad. ¿Por qué el Tratado se concluyó precisamente el año 1941, y con carácter de ur-

gencia, y no antes, cuando la situación fronteriza ya estaba finiquitada y definida? ¿Por qué, si la materia no tenía relación alguna con el estallido de la conflagración mundial, no se esperó a la terminación de ésta para solventarla de manera tranquila y sin presiones extrañas? Preguntas difíciles de responder si se rechaza *a priori* la explicación que hemos adelantado.

ANGEL CRISTÓBAL MONTES
Profesor extraordinario de la
Universidad de Zaragoza