

# Reflexiones sobre la Propuesta Peruana a Ecuador sobre el Tratado de Comercio y Navegación

Diana Moro

Egresada de Derecho PUCP

La propuesta integral que el Presidente Fujimori presentó al Presidente de la República del Ecuador, Rodrigo Borja, en su visita a dicho país, comprende diversos instrumentos que proponen el acercamiento entre Perú y Ecuador y el establecimiento de lazos de amistad y cooperación en materias comunes.

Uno de tales instrumentos es el Proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, el cual recoge un elemento que si bien era motivo de conflicto, paradójicamente puede ser un elemento de distensión. Nos referimos al derecho de navegación de Ecuador sobre los afluentes septentrionales para tener acceso directo al río Amazonas, tal como lo establece el art. 6º del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, suscrito entre ambas naciones. La propuesta peruana representa un enorme esfuerzo por dar aplicación al art. 6º antes referido.

La navegación es una actividad económica vinculada al comercio entre regiones al interior de un mismo Estado, o entre diversos países si la vía fluvial -principalmente ríos- es de carácter internacional (1). Este último caso se presenta cuando el río o corriente de agua atraviesa o sirve de frontera a dos o más Estados. En el caso de la Amazonía, la navegación reviste una importancia especial debido a que otros medios de transporte como la vía aérea y terrestre, tienen dificultades para su conservación o representan un mayor costo comparativo, debido a las condiciones físicas y climáticas de la cuenca amazónica. Por otra parte, las vías fluviales atraviesan casi toda la región que comprende los territorios de Ecuador, Brasil, Bolivia, Colombia y Perú, formando redes que estratégicamente conectan puntos muy distantes entre sí, permitiendo enlazar toda Sudamérica.

La navegación no tendría razón de ser por sí misma, sino en la medida en que permita transportar bienes y personas, de un lugar a otro, fomentando el comercio entre los pueblos.

El Tratado de Comercio y Navegación peruano tiene dos ejes fundamentales

que se hallan estrechamente vinculados: la navegación y el desarrollo económico. A continuación, para efectos de orden analizaremos cada aspecto por separado.

## Régimen de Navegación

El Proyecto de Tratado recoge normas del Derecho Internacional que han sido reconocidas en la práctica de los Estados, como en la doctrina y la jurisprudencia referidas a la navegación en vías fluviales internacionales. El Tratado declara la libertad de navegación a favor de Ecuador en su primer artículo. La libertad de navegación es un principio reconocido en el Derecho Internacional que comprende a su vez tres libertades: la libertad de circulación o movimiento en todo el curso navegable, la libertad de servirse de las instalaciones portuarias y muelles, y la libertad de transportar bienes y pasajeros (2).

La circulación consiste en surcar la vía fluvial en la parte navegable. Sin embargo, la circulación no tendría objeto si no fuese posible la utilización de los puertos para entrar y salir, descargar mercaderías y personas. De ahí que la libertad de navegación sea un derecho entre Estados ribereños que comparten una misma vía de agua y que concede un Estado ribereño a un no ribereño para navegar por determinada vía. En ambos casos, se persigue el comercio entre dos o más naciones.

La libertad de circulación sólo es posible si existen condiciones de navegabilidad. De ahí la importancia de los estudios para determinar las condiciones de navegabilidad de los ríos septentrionales sobre los cuales Ecuador ejercería su derecho a navegar, como el Napo y el Morona (art. 6º, inc. b del proyecto de tratado). Pero no basta con determinar si existen condiciones, sino también mejorarlas de ser posible. En ríos europeos como el Rin se ha construido canales que interconectan un afluente con otro, así como trabajos de dragado del cauce para el acceso de embarcaciones de mayor calado (3).

La libertad de utilizar las instalaciones portuarias ha sido consagrada en el art.

3º del Proyecto, determinándose el puerto de Iquitos para prestar servicios así como otros puertos que puedan habilitarse a futuro. Tal servicio tiene también una finalidad práctica, como es la de aprovisionar de combustible a las naves que sigan su curso.

La libertad de transportar personas y bienes se relaciona con las posibilidades de interconexión física que ha sido establecida como un principio en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 (4). La interconexión física comprende el establecimiento de vías de transporte y comunicación por la región amazónica que permita conectar a cada uno de los Estados amazónicos, para lo cual de acuerdo a diversos estudios (5) se ha previsto el transporte multimodal como una alternativa.

La libertad de navegación no se aplica a todas las embarcaciones de las naciones a las que se concede. Existen al respecto, algunas limitaciones. Dos de ellas, el cabotaje y las naves de guerra, han sido recogidas en el Proyecto. El cabotaje, también llamado navegación menor, es la navegación entre puertos de un mismo Estado. Constituye una restricción a la libertad de navegación porque en la práctica, los Estados reservan el cabotaje a las embarcaciones del Estado ribereño, no pudiendo ser realizado por naves de otros pabellones. Se explica esta restricción en la soberanía que ejerce todo Estado sobre las aguas que se encuentran en su territorio y para fomentar su marina mercante. A través de diversos tratados los Estados europeos y americanos se han reservado el cabotaje para las naves nacionales (6).

La otra limitación a la libertad de navegación son las embarcaciones de guerra. La libertad de navegación presupone el tránsito inocente y su objetivo principal es la promoción del comercio. Las embarcaciones de otros Estados que naveguen por una vía fluvial que no persigan fines comerciales no pueden acogerse a la libre navegación, sino que deben sujetarse a regulaciones especiales a través de acuerdos, entre los Estados ribereños y el Estado del pa-

bellón de la nave. El art. 11º del Proyecto de Tratado señala expresamente que los buques de guerra ecuatorianos sólo pueden navegar en vías peruanas si tienen fines comerciales.

Así como la libertad de navegación constituye un derecho que debe respetar el Estado ribereño, su ejercicio comprende determinadas obligaciones tanto para las naves usuarias a la vía como para el ribereño. En este último caso, la obligación de mantener y mejorar las condiciones de navegabilidad de la vía fluvial ya han sido mencionadas en líneas anteriores.

En cuanto a las obligaciones de los usuarios, éstas son dos: una de carácter fiscal y otra de carácter formal. Nos referimos al pago de derechos por utilizar determinada vía y el respeto a los reglamentos internos de cada Estado ribereño. Lo último se manifiesta en el art. 10º del Proyecto. Se fundamenta en la soberanía de los Estados ribereños para establecer reglas mínimas para el ejercicio de la navegación cautelando el orden público. Dichas normas del Derecho interno deben guardar uniformidad a fin de facilitar la navegación y no entorpecerla. Tal situación ha sido prevista en el art. 12º del Proyecto con carácter obligatorio tanto para Ecuador como para el Perú, así como la simplificación documentaria. El pago de derechos por utilizar una vía fluvial internacional o que atraviesa otro Estado sólo tiene un carácter compensatorio, por el hecho que significa para el ribereño incurrir en gastos para mantener o mejorar las condiciones de navegabilidad, así como la infraestructura portuaria. De alguna forma el beneficiario usuario debe contribuir a tal gasto, pero en ningún caso puede ser tan oneroso que impida la circulación.

Por último, el Proyecto establece algunas normas para mantener la seguridad en la vía fluvial de que se trate mediante adecuada señalización y medidas de seguridad que deban ser comunicadas a la otra parte.

Si bien la navegación como actividad económica vinculada al comercio puede rendir enormes beneficios, es previsible contemplar normas de prevención y control ambiental, especialmente si las embarcaciones deben ser abastecidas por combustible. Ante tal eventualidad, el usuario de la vía debe respetar las medidas de orden interno que adopte el Estado ribereño. Ecuador debe respetar las normas y disposiciones peruanas sobre tal materia (art. 13º del Proyecto).

### El Desarrollo Económico

Tal como se plantea el Tratado, el desarrollo puede ser visto desde dos perspectivas: a nivel bilateral como un incremento del comercio o a nivel multilateral mediante la adopción de medidas conjuntas frente a terceros y que incluya no sólo al comercio sino también a otras actividades económicas.

La primera visión comprende el esfuerzo por impulsar el comercio peruano-ecuatoriano a través de la navegación, lo cual presupone priorizar dos aspectos: el régimen aduanero y el establecimiento de puertos con todas las facilidades técnicas para el ejercicio de la navegación, como la existencia de muelles, depósitos de carga, almacenes con capacidad suficiente para el volumen de carga y la frecuencia de las embarcaciones que se busca incrementar.

Sobre el régimen aduanero se ha previsto que conjuntamente ambas naciones establezcan un régimen especial. En lo que se refiere a las instalaciones portuarias, en la ciudad de Iquitos se establecerá una Zona Franca Industrial cuya administración estará a cargo de una Junta binacional.

La segunda posición sobre el desarrollo abarca un ámbito más amplio que comprende un régimen de inversiones recíprocas a través del establecimiento de empresas no sólo binacionales sino multinacionales priorizando en particular la navegación y el turismo. Así también se establece una labor conjunta para determinar una política de promoción comercial frente a terceros Estados con acciones concretas: el intercambio en las zonas de frontera y las ferias de integración.

Tales esfuerzos no son aislados, no parten sólo de instancias gubernativas sino que se quiere hacer participar a entidades privadas como son las Cámaras de Comercio de la zona que formarán una sola Cámara binacional, cuya función principal es la iniciativa para impulsar el comercio con otros Estados amazónicos. De esta forma la participación se institucionaliza.

### Reflexión final

El desarrollo que se quiere lograr es fundamentalmente económico, por lo que consideramos que el Proyecto no ha considerado debidamente dos elementos referidos al respeto a las comunidades nativas y a los aspectos sociales y culturales de la vida en la región amazónica.

Si se quiere lograr el desarrollo, debe

verse de qué tipo se trata. Si éste no se limita a lo económico, sino que pretende ser integral, toda propuesta debe contemplar la armonización entre el desarrollo económico y el desarrollo social y cultural, sin el cual el primero no tendría objeto ni razón de ser.

Queremos entender que cuando el Proyecto se refiere al respeto que se tiene a la naturaleza mediante la protección del ambiente, se maneja una concepción amplia de ambiente que incluye también a la población, en su relación con el medio en el cual se desenvuelve. Si esto no es así, debe incluirse en todo proyecto de desarrollo el respeto a las comunidades nativas y las especiales condiciones culturales de idiosincrasia del poblador amazónico. Sólo así el desarrollo será integral.

### NOTAS

- (1) En el análisis hacemos referencia al concepto "vías fluviales" que es mucho más amplio que el de ríos internacionales. Las vías fluviales internacionales comprende toda corriente de agua que junto con otras forma una red hidrológica interconectada, que reviste carácter internacional si atraviesa o sirve de frontera a dos o más Estados.
- (2) El contenido de la libertad de navegación ha sido recopilada en las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales, de la Asociación de Derecho Internacional, 1966. En: Organización de Estados Americanos. Ríos y Lagos Internacionales. Utilización para fines Agrícolas e Industriales. 4ª ed. rev. Washington D.C., 1971, p. 632-633.
- (3) Las Reglas de Helsinki ya referidas señalan cuáles son las obras para mantener y mejorar las condiciones de navegabilidad en su art. 18 como: mantener el trazado de las riberas en condiciones originales, el dragado, la señalización, las esclusas.
- (4) La integración física es entendida como la integración de los sistemas de transportes y comunicaciones y el manejo integrado de áreas de interés común. En: BOISIER, Sergio. "Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina". En: Estudios Internacionales. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, Ab-Jun. 1987, Nº 78, p. 159
- El Tratado de Cooperación Amazónica busca la integración física de los sistemas de comunicación y transportes. En: RÍCUPERO, A. A cooperación regional na Amazonia, Nov. 1977. Texto mimeografiado, p. 13.
- (5) El marco del Tratado de Cooperación Amazónica estableció reuniones técnicas para el estudio del transporte por carretera y multimodal en la región amazónica, para lo cual se elaboró un formulario que debía ser llenado por cada Estado miembro del T.C.A. -Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam, Perú y Venezuela- a partir del cual se extraerían propuestas de trabajo concreto.
- (6) La restitución del cabotaje ha sido recogida en la Convención y Estatuto de Barcelona de 1921, sobre el Régimen de Cursos de Aguas Navegables de Interés Internacional. En: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Régimen Jurídico de los Recursos Hídricos Internacionales. Estudio Legislativo, Nº 23, 1981, p. 31-42.

D&S