# EL TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN: UNA VISIÓN RESUMIDA

José Luis Guerola Lazarte (*)

*De conformidad con el Artículo VI del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, en base al cual se debió haber ejecutado hace 56 años el proceso de demarcación de la frontera común con Ecuador, este país "gozara para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de las mismas concesiones de que gozan Brasil y Colombia, más aquéllas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos".*

¿Cuáles son las principales concesiones que, respecto de la navegación, gozan en los ríos mencionados Brasil y Colombia?

En lo que se refiere a Colombia, principalmente: derecho de navegación y libre tránsito terrestre, a perpetuidad y de la manera más amplia posible y con sujeción a las leyes y reglamentos fiscales y de policía fluvial, y sin que exista distinción de banderas, nacionalidades o personas; exoneración de revisión de las mercancías en tránsito, salvo el correspondiente control aduanero sobre tales mercancías; tratamiento a las naves en un pie de plena igualdad, y exoneración de impuestos y formalidades que puedan estar limitando el tránsito de las naves, mercancías y personas.

En lo que concierne al Brasil, igualmente: derecho de libre navegación y libre tránsito terrestre, ciertamente con sujeción a los reglamentos fiscales y de policía, reglamentos que deben guardar la mayor uniformidad posible; prohibición de discriminar la carga, y compromiso a que las esperas respecto a los embarques y desembarques de productos perecederos y de fácil deterioro no sean mayores de tres días, y las de otros tipos de carga, de quince días.

El Tratado de Comercio y Navegación suscrito en Brasilia el 26 de octubre del presente año, que forma parte del conjunto de tratados con los que se ha llegado a la histórica solución, global y definitiva, del contencioso limítrofe con el Ecuador, y que ha de permitir -al fin- que se ejecute el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, tal como lo ha venido demandando nuestro país a lo largo de todos estos años, además de cumplir con el mandato prescrito en la primera parte del Artículo VI del mencionado Protocolo, ha incluido, tal como lo requería la segunda parte de dicho enunciado, concesiones destinadas a facilitar al Ecuador la libre y gratuita navegación en el Amazonas y los afluentes septentrionales. Hay respetables opiniones que sostienen que el Perú ha otorgado al Ecuador demasiadas concesiones. El examen de esta cuestión demandaría de más espacio que el disponible en estas columnas. Ellas podrían ser examinadas más adelante.

De conformidad con la Convención y el Estatuto sobre el régimen de las vías navegables de importancia internacional, de Barcelona de 1921, y de acuerdo a las Reglas de Helsinki, de 1966, que formuló el Comité que examina los usos de las aguas de los ríos internacionales, la libre navegación en estos ríos incluye, para los buques a los que se les concede, tales derechos en un pie de perfecta igualdad: libertad de movimiento sobre todo el curso navegable de los ríos en los que se otorga la libre navegación, libertad de entrar a puertos y hacer uso de las instalaciones y muelles de los mismos y libertad de transportar mercancías y pasajeros, ya sea directamente o por medio de transbordo entre el territorio de un Estado y el territorio de otro Estado, y entre el territorio de un Estado y alta mar. Esa libertad de entrar a puertos está restringida, en el caso del Tratado de Comercio y Navegación, a los puertos o "puntos fluviales" (una denominación utilizada para referirse a terminales fluviales en los que no se dan las modernas condiciones de puerto-ciudad, que es ahora común a los puertos) que las autoridades competentes peruanas "habiliten" con dicho propósito.

En el ejercicio de la plena soberanía sobre su territorio, tanto el Perú como el Ecuador tendrán derecho a tomar todas las medidas necesarias para asegurar que no queden lesionados en forma alguna sus legítimos intereses. Según el Tratado, las normas sobre navegación, tránsito y facilitación del comercio incluidas en el mismo son objeto de reciprocidad.

Entre las facilidades otorgadas al Ecuador se encuentran dos centros destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito. Esa concesión es una de las que ha originado más cuestionamiento. Ello, por considerarse que tales centros podrían convertirse, en el futuro, como en el caso del "clavo del jesuita", en "enclaves" ecuatorianos. Sin embargo, es muy difícil que ello pueda suceder. Esos centros tienen carácter temporal (50 años renovables), deben establecerse en terrenos de propiedad del Perú, estarán plenamente sujetos a nuestras leyes incluida la legislación laboral peruana, de conformidad con la cual ochenta por ciento de los trabajadores que laboren en ellos deben ser peruanos. Los bienes que se produzcan en esos centros estarán libres de impuesto sólo si son destinados al Ecuador o a terceros países; mientras que los bienes que se desee internar en el Perú deberán pagar todos

los derechos e impuestos correspondientes.

El Tratado de Comercio y Navegación garantiza la preservación de nuestra soberanía; la plena aplicación de nuestra legislación para regular adecuadamente no sólo la libre navegación y el libre tránsito, sino también cualquier otro tipo de concesiones que hayan sido otorgadas; así como el irrestricto imperio de nuestros derechos jurisdiccionales y de policía. El Perú podrá suspender el ejercicio de la navegación y el tránsito terrestre en situaciones o estados de emergencia. En los centros no se podrá almacenar mercancías cuya importación nuestro país haya prohibido. Tampoco se podrán almacenar o fabricar armas o municiones, ni explotar hidrocarburos o realizar actividades que sean materia de concesión por parte del Estado. Si los servicios portuarios públicos, tanto marítimos como fluviales, son materia de concesión, los centros no podrán prestar tales servicios. Tampoco podrían prestar servicios portuarios privados, desde que tales servicios no son parte de su finalidad, que está restringida al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito.

Como se ha indicado, el Ecuador deberá hacer uso de los puertos fluviales peruanos que sean "habilitados" por el Perú para el tráfico fluvial. Igualmente, en lo que respecta al modo aéreo, cuando haya de por medio un transporte intermodal, es decir, el transporte por más de un modo de transporte a cargo de un sólo operador de transporte (que podrá constituirse en transporte multimodal, si se adopta un solo régimen jurídico de indemnización para todos los modos de transporte), se podrá utilizar los terminales aéreos nacionales que las autoridades competentes consideren convenientes, tras los estudios de tráfico pertinentes y teniendo debidamente cuenta todos nuestros intereses. El Ecuador también podrá hacer uso de vías terrestres en las que se haya establecido, obviamente de común acuerdo, los correspondientes "pasos de frontera" mediante los cuales nuestro país podrá ejercitar el necesario control de inmigración, aduanero o de salubridad, entre otros. La navegación de los buques de guerra, en los casos excepcionales en que ella se pueda permitir, deberá sujetarse estrictamente a las normas y reglamentos nacionales. Es decir, se requerirá un permiso expreso del Ministerio de Relaciones Exteriores, previa opinión favorable de nuestra Marina de Guerra, como es el caso actual con los buques de guerra de Colombia y el Brasil, cuando cada 28 de julio visitan el puerto de Iquitos para unirse a las celebraciones por el Día de la Independencia nacional.

El Tratado de Comercio y Navegación brinda a ambos países hermanos la posibilidad de integrarse y desarrollar sus economías, no sólo gracias al comercio que se pueda promover entre ellos, sino también al comercio que esas vías facilitarán con terceros países. En ese sentido, los derechos para el transporte fluvial concedidos por el Tratado al Ecuador, podrán ser utilizados igualmente por buques de bandera de Bolivia, Colombia y Venezuela; de la misma manera que los derechos que se han concedido a Colombia, en relación con el transporte fluvial, son extensibles a los otros países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, obviamente el Ecuador incluido. Todo ello, en virtud de la recientemente adoptada Decisión 439 sobre la progresiva liberaliza-

ción del comercio de servicios y la aplicación de la regla de trato nacional.

Los derechos concedidos a los buques de bandera ecuatoriana se habrán de extender, asimismo, a los buques fletados por empresas del Ecuador, cualquiera sea la modalidad de fletamento ("por viaje", "por tiempo", "a casco desnudo", "viajes consecutivos" o los denominados "contracts of affreighment") sin distinción de la bandera de los buques fletados. En consonancia con la liberalización de transporte marítimo, en el marco de la apertura de nuestra economía, no habrá reserva de carga, ni para buques de bandera peruana ni -mucho menos- para los buques de bandera de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Ello, de conformidad con el criterio de promover la más amplia disponibilidad de oferta de bodega y de servir, con carácter prioritario, los intereses de la región amazónica. Se espera así que esta región cuente con el máximo de servicios de transporte fluvial que sean seguros, eficaces y eficientes, y estén sujetos a la más amplia y leal competencia. En 1997 la carga manipulada por el puerto de Iquitos fue de sólo 50,000 toneladas, de las cuales 20,000 constituyeron embarques de cerveza. Menos de 10 buques de alto bordo utilizaron sus instalaciones, y lo hicieron mediante lanchonaje. Virtualmente, por factores hidrográficos, el puerto estuvo inoperativo. La erosión y sedimentación resultantes de los flujos de agua originados por la partición en dos de la Isla Padre mantuvieron tan precarias condiciones portuarias.

En consonancia con la liberalización del transporte, en el marco de la apertura de nuestra economía, el Perú, fiel cumplidor de los tratados internacionales de los cuales es Parte, cumple de este modo y con la mayor buena fe con una obligación que resulta del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, que ahora sí será plenamente ejecutado por las dos Partes.

---

(*) Capitán de Navío, asesor técnico de la Delegación del Perú a la Comisión del Tratado de Comercio y Navegación, Director de NorAndina Consultoría de Transportes, Asesor de la Dirección de Intereses Marítimos, Miembro del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú (IEHMP) e integrante de la Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos del IEHMP. Ha sido Jefe de la Sección América Latina de la OMI.