

# Bolivia en La Haya

Lecciones de la demanda contra Chile

Jaime Aparicio / Robert Brockmann / Carlos Carrasco

Gustavo Fernández / Andrés Guzmán

Salvador Herencia-Carrasco / Roberto Laserna

Karen Longaric / Carlos D. Mesa / Fernando Molina

Javier Murillo de la Rocha / Ramiro Orías

Fernando Salazar / Henry Oporto (editor)

Ilustraciones de Marcos Loayza



plural  
EDITORA

# Bolivia en La Haya

## Lecciones de la demanda contra Chile



# Bolivia en La Haya

Lecciones de la demanda contra Chile

Jaime Aparicio - Robert Brockmann - Carlos Carrasco

Gustavo Fernández - Andrés Guzmán

Salvador Herencia-Carrasco - Roberto Laserna

Karen Longaric - Carlos D. Mesa - Fernando Molina

Javier Murillo de la Rocha - Ramiro Orías

Fernando Salazar - Henry Oporto (editor)

Ilustraciones de Marcos Loayza

Fundación Milenio

**plural**  
EDITORES

Ilustraciones de Marcos Loayza

© Fundación Milenio, 2019

© Plural editores, 2019

Primera edición: marzo de 2019

D.L.: 4-1-787-19

ISBN: 978-99954-1-905-9

Producción

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Prólogo <i>Juan Carlos Salazar del Barrio</i> .....	7
--	---

## Crónica

¿Qué pasó en La Haya? <i>Carlos Antonio Carrasco</i> .....	17
Un knock-out en cuatro rounds <i>Fernando Molina</i> .....	21

## Historia, cultura y política

Ha terminado la guerra <i>Robert Brockmann</i> .....	33
¿Por qué fracasamos? <i>Roberto Laserna</i> .....	39
El mar: fin de un mito <i>Henry Oporto</i> .....	43
El fallo de La Haya, sofismas y mitomanía <i>Fernando Salazar Paredes</i> .....	49

## Debate jurídico

Mar: El fallo de 2018. Las razones de Bolivia, las razones de la Corte...	55
<i>Carlos D. Mesa Gisbert</i> .....	
“Quien llevaba el estandarte era él, pero el golpe no le afecta sólo a él”	77
<i>Gustavo Fernández</i> .....	
Preguntas para la CIJ sobre el fallo de 1 de octubre de 2018	85
<i>Javier Murillo de la Rocha</i> .....	
El populismo jurídico y el descalabro diplomático y político en La Haya	89
<i>Jaime Aparicio Otero</i> .....	
Oportunidad perdida	99
<i>Andrés Guzmán Escobari</i> .....	
Comentario sobre el caso Bolivia vs. Chile ante la CIJ relativo a la obligación de negociar un acceso al océano Pacífico	109
<i>Salvador Herencia-Carrasco</i> .....	
Reseña del proceso contra Chile sobre la obligación de negociar	119
<i>Karen Longaric</i> .....	
¿Qué nos pasó en La Haya?	129
<i>Ramiro Orias</i> .....	

## La palabra del gobierno de Bolivia

Nota del editor .....	135
-----------------------	-----

# Prólogo

*Juan Carlos Salazar del Barrio\**

El fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) del 1 de octubre de 2018, que determinó de manera contundente que “la República de Chile no ha contraído la obligación de negociar un acceso soberano al mar con el Estado Plurinacional de Bolivia”, marca un antes y un después en la centenaria aspiración marítima boliviana. Sea “el verdadero final de la Guerra del Pacífico”, como sostiene el historiador Robert Brockmann, o “uno de los momentos más dramáticos de la historia” de Bolivia, pero que no impedirá la apertura de “caminos renovados en busca de este objetivo irrenunciable”, como afirma Carlos Mesa, lo cierto es que el golpe de La Haya no sólo obliga a una reflexión sobre las causas del fracaso, probablemente el mayor de la diplomacia boliviana, sino también a la búsqueda de nuevas alternativas a la que ha sido la piedra angular de nuestra política exterior.

A pesar del afán gubernamental de minimizar y relativizar las consecuencias del veredicto con fines de política coyuntural, la mayor parte de los internacionalistas y analistas independientes coincide en señalar que la sentencia es una derrota jurídica, política, diplomática e histórica en toda la línea, puesto que clausuró la única puerta que quedaba abierta tras el desastre militar de 1879

---

\* Periodista, Premio Nacional de Periodismo 2016, exdirector de *Página Siete*.

y la frustrada demanda ante la Liga de las Naciones de 1920 en busca de la revisión del Tratado de 1904.

Si “la historia es un incesante volver a empezar”, como dijo el historiador ateniense Tucídides 400 años antes de Cristo, si estamos ante un fin de ciclo y si queremos aprender las lecciones de la historia, conviene empezar de cero, con la reflexión sobre los hechos que nos condujeron a este “final inapelable de una era”. Este libro es un primer balance de esa gestión diplomática, a ocho años de la decisión del presidente Evo Morales de acudir a La Haya y a cinco meses de su desenlace.

El fallo del 1 de octubre cayó como un balde de agua fría en la opinión pública boliviana. La lectura de la sentencia, transmitida por televisión en vivo y en directo desde La Haya, no fue precisamente la crónica de un fracaso anunciado, pues nadie o casi nadie esperaba un revés tan contundente, sino el relato de una frustración colectiva, un shock –lindante en la humillación, como dice Fernando Molina–, cuyas consecuencias tardarán en hacer carne en el cuerpo social de Bolivia, pero que, sin lugar a dudas, lastrará el devenir nacional.

El presidente Morales anunció la “judicialización” del tema marítimo el 23 de marzo de 2011, tras el fracaso del diálogo acordado con Chile en torno a la denominada Agenda de los 13 puntos, debido a la renuencia de Santiago a tratar el punto relativo a la reivindicación marítima. La demanda se concretó el 24 de abril de 2013. Bolivia pretendía que la CIJ declare la obligación de Chile a negociar “de buena fe” con Bolivia un acceso soberano al océano Pacífico, a partir de los supuestos “derechos expectaticios” generados por las ofertas unilaterales y los intercambios bilaterales que hizo Chile a Bolivia durante el siglo pasado.

Chile, que negaba cualquier obligación de negociar sobre el tema, presentó el 15 de julio de 2014 una objeción preliminar, indicando que la Corte carecía de jurisdicción y competencia para decidir la disputa presentada por Bolivia, puesto que, a su juicio, la demanda suponía una revisión del Tratado de 1904, vetada por el Pacto de Bogotá. El 24 de septiembre de 2015, la Corte rechazó

las excepciones planteadas por Chile, declarándose competente para conocer la demanda boliviana.

Aunque no implicaba una decisión sobre el tema de fondo, el fallo preliminar generó grandes expectativas en Bolivia, alentadas, sobre todo, por el gobierno, pero también, aunque en menor grado, por diversos sectores de la opinión pública. El presidente Morales y sus ministros, que siguieron la audiencia de La Haya por televisión, estallaron en aplausos cuando el presidente del tribunal, Ronny Abraham, anunció el rechazo a la objeción chilena por 14 votos a dos.

“Es un día inolvidable. Sabíamos que tarde o temprano se iba a hacer justicia”, declaró el mandatario. Bolivia celebró la decisión como un triunfo nacional. Justo es decir que, así como el fallo desató el optimismo en Bolivia, causó una honda preocupación en Chile por considerar que el gobierno socialista de Michelle Bachelet había perdido no una apuesta, sino una primera batalla que podía comprometer el resultado final del proceso.

La euforia del gobierno boliviano fue tal que el presidente Evo Morales llegó a decir que Bolivia estaba “muy cerca de volver al océano Pacífico” y se adelantó a instar a su par chileno a buscar “fórmulas de entendimiento para cerrar las heridas abiertas hace más de 100 años”, seguro como estaba de que el fallo final sería favorable a la causa nacional. Nada retrató mejor la seguridad del gobierno boliviano que el titular de primera plana de un periódico oficialista, impreso un día antes de conocerse la sentencia, “Histórica sentencia”, y el texto de la portada que señalaba que “Bolivia tuvo que esperar 139 años para conquistar un histórico triunfo ante la injusticia que nos condenó al encierro”.

El gobierno no fue el único sorprendido por el fallo, porque, como bien dice Brockmann, la mayoría de los bolivianos, en mayor o menor grado, “abrazó la argumentación de los actos unilaterales de los estados”, y creyó que la demanda boliviana estaba sustentada en argumentos sólidos. En el peor de los escenarios, Bolivia esperaba un “fallo salomónico”, pero que dejara la puerta abierta a la esperanza.

¿Dónde estuvo el error? ¿En la estrategia de la demanda o en el núcleo mismo de la argumentación? ¿Era correcto suponer que

las promesas unilaterales habían creado una obligación jurídica que Chile debía honrar mediante una negociación de “buena fe”? ¿Fue un fallo injusto, como sostiene el gobierno boliviano?

El triunfalismo del gobierno –y de muchos sectores de la opinión pública– no sólo se asentaba en los primeros éxitos del equipo jurídico boliviano, sino en la convicción de que el novedoso planteamiento de la demanda era tan sólido como una roca. La creencia se vino abajo el 1 de octubre. A medida que el jurado respondía negativamente a cada uno de los argumentos esgrimidos por los juristas bolivianos, los analistas se preguntaban cómo era posible que los miembros del equipo de Eduardo Rodríguez Veltzé –juristas e historiadores– no hubiesen podido advertir la endeblez de las premisas, que –a toro pasado, es cierto– sonaban incluso ingenuas.

Las críticas a posteriori pueden parecer duras y excesivas, pero son necesarias, ante una apuesta arriesgada que puso en juego la solución de una reivindicación nacional centenaria.

Lo que no se ve por ninguna parte es autocrítica del gestor y operador de la demanda ni mucho menos la necesaria rendición de cuentas de una gestión que ha provocado un vuelco en la política exterior boliviana. Como dice Roberto Laserna: “El premio parecía grande, pero, no teniendo los recursos necesarios para respaldar lo que estaba en juego, el riesgo era excesivo. Si antes nos llevaron a la guerra sin ejército, ahora nos llevaron a juicio sin ley”. O en palabras de Fernando Molina: “No deberíamos olvidar lo ocurrido. Se supone que todos los responsables políticos de la demanda actuaron de buena fe. Pero no por eso dejaron de comportarse con negligencia, exceso de confianza, desorden e ingenuidad. Deberíamos recordarlo siempre”.

En lugar de autocrítica, lo que hay es justificación. El presidente Morales acusó inicialmente a la Corte de haberse “parcializado con un grupo” y de haber “beneficiando a los invasores y a las transnacionales”. Posteriormente relativizó el fracaso, al señalar que “si bien no hay una obligación de negociar hay una invocación a seguir con el diálogo”. Finalmente, negó que la gestión fuera una derrota. “Algunos dicen (que fue) como una derrota, pero

no es ninguna derrota, ahora tenemos tres elementos, al margen de otros, para seguir negociando una salida al mar con soberanía porque, primero, la CIJ dijo que Bolivia se ha creado con más de 400 kilómetros sobre las costas del océano Pacífico; segundo, dijo que los tratados no han resuelto el enclaustramiento de Bolivia; y, tercero, instó a seguir negociando para resolver la demanda de Bolivia”. Pero, como dice el internacionalista Fernanda Salazar, lo que el mandatario presenta como “nuevos elementos” supuestamente aportados por la CIJ, no son otra cosa que simples antecedentes históricos mencionados en el fallo. Y lo cierto es que tampoco la CIJ instó a negociar a las partes.

Lo que también llama la atención, igualmente a toro pasado, es el hecho de que la gestión ante La Haya hubiese transcurrido sin que mediara debate alguno sobre la pertinencia de la demanda y sus posibilidades de éxito. Si bien es cierto que el tema fue analizado en las aulas universitarias y en algunos foros académicos, lo evidente es que, como recuerda Henry Oporto, ningún sector de la sociedad, ningún líder político importante ni ningún partido con representación parlamentaria, se atrevió a cuestionar y a discutir seriamente la viabilidad de la iniciativa boliviana. Tampoco la prensa, que, en este sentido, también deberá realizar una severa autocrítica al haber renunciado a ejercer el papel de promotor de un debate tan necesario como imprescindible.

“Muchos se unieron a la comparsa, quizá incluso a regañadientes. También el silencio ha sido vergonzoso. Bastó el chantaje patrioterico para que los gobernantes y los agentes diplomáticos vendieran como ‘política de Estado’, lo que en realidad era ante todo una estrategia partidista. Increíblemente, en un tema de tanta relevancia, y que importaba un cambio sustantivo en la política marítima de casi un siglo, simplemente no hubo debate público; el régimen pudo maniobrar como si tuviera cheque en blanco. Y lo sigue haciendo sin tan siquiera molestarse en rendir cuentas de su fracaso”, escribe Oporto.

Hubo excepciones, desde luego, como la del excanciller Armando Loaiza, quien en una entrevista para un folleto de la Fundación Pazos Kanki (“La demanda marítima ante La Haya”), publicada en

2013, advirtió que, al acudir ante la CIJ, “Bolivia entrega a un tercero, en este caso la Corte de La Haya, la definición de una cuestión tan delicada y sensible para los bolivianos, una tercera instancia sobre la cual no tenemos la capacidad de incluir, y por lo que tenemos que limitarnos a esperar su decisión”. Y así nos fue.

Pero, como dice la internacionalista Karen Longaric, ninguna de las advertencias sobre la complejidad del tema y el incierto resultado fueron tomadas en cuenta, porque “desde el grupo de cabildeo de los círculos de poder se propalaba el exitismo, risiblemente amparado en un supuesto nerviosismo del oponente” y “a quienes ponían en duda la pertinencia de la demanda o de sus resultados, se los denostaba en los círculos intelectuales y en las esferas de poder político”.

No deja de ser sintomático de la actitud gubernamental el hecho de que el equipo jurídico hubiese ignorado olímpicamente al jurista Ramiro Orías, a quien se le atribuye la paternidad intelectual de algunas ideas implícitas en la demanda. “Como muchos bolivianos –escribe Orías– me sentí comprometido con ese esfuerzo, ya que tomaba en cuenta muchas de mis anteriores reflexiones. Aunque transmití a algunos de sus gestores mi más amplia disposición para contribuir a ese logro, nunca fui convocado. Entendí bien el celo, reserva y confianza política que importaban esas labores”. Ni a Orías ni a otros especialistas.

El mandatario sí convocó a expresidentes y excancilleres, pero, aparentemente, no para contar con su aporte en la elaboración de la demanda, sino, como sostienen algunos de los coautores de este libro, por la necesidad imperiosa que tenía el gobierno de un aval para su gestión y para neutralizar a los líderes opositores y eventuales rivales electorales. Nunca sabremos cuánto y cómo hubiese beneficiado un fallo positivo a la causa electoral de Evo Morales, pero sí conoceremos más temprano que tarde el costo político del fracaso.

Si el fallo de La Haya supone el fin de una era, ¿es también el fin de un mito, como sostiene Oporto, o de una “obsesión colectiva”, como la llama Brockmann? Si así fuera, también sería el fin de una ilusión, la ilusión de la reconquista del mar perdido que se

nos inculcó a los bolivianos generación tras generación durante más de un siglo, hasta convertirse en una razón de ser del Estado boliviano. “¡El mar nos pertenece por derecho, recuperarlo es un deber!”.

¿Qué viene ahora?, es la pregunta que se formulan los analistas e internacionalistas que colaboran en esta publicación.

Según el portavoz de la demanda marítima, Carlos Mesa, la CIJ estaba en la disyuntiva de “escoger el camino entre una interpretación progresista y de siglo XXI de dos figuras muy importantes del derecho internacional” y el “statu quo con una interpretación que no modificara el ya de por sí complejo escenario jurídico internacional”. Y asumió que “entre la justicia y la seguridad jurídica internacional primaba un sentido de ‘responsabilidad global’ que defendiera un orden que, aún como está, es frágil en un momento de la historia en el que el escenario mundial está condicionado por figuras que reverdecen la lógica del poder total y bloques que enfrentan los desafíos cada vez más crecientes de las naciones emergentes”.

Aunque admite que “es lógico el sentimiento de frustración y la sensación de fracaso tras cinco años de contencioso jurídico”, el exmandatario confía en que “vendrá otro tiempo” para “encontrar caminos renovados” en la consecución de ese “objetivo irrenunciable” que es el retorno al mar perdido.

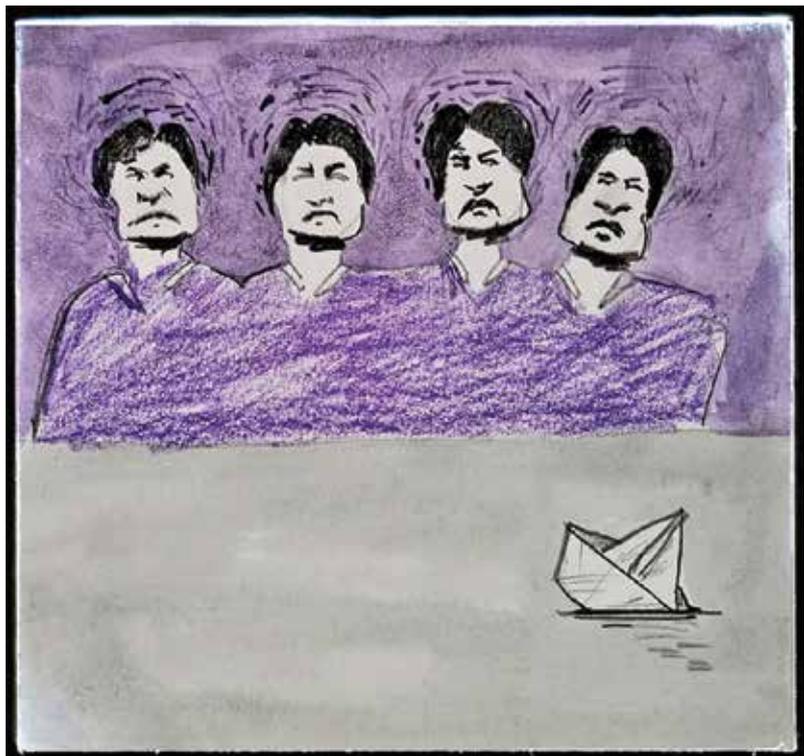
El excanciller Gustavo Fernández cree que los jueces aplicaron “una interpretación formalista y positivista de la causa, justamente para despejar cualquier insinuación de tendencias políticas, tanto de Bolivia como de Chile”, pero que el fallo no ha resuelto el problema de fondo, “el problema está tal y como estaba antes y tal vez con mayor intensidad, porque Bolivia, golpeada y todo, no ha renunciado ni va a renunciar a su demanda de acceso soberano al mar”. Es, pues, a su juicio, una derrota jurídica, que lo único que demuestra es que “la vía jurídica no funcionó”, pero que no representa un retroceso y no significa que hayamos vuelto a fojas cero.

Pero, en todo caso, todos coinciden en que Bolivia no sólo debe reformular su política exterior, que tenía a la reivindicación marítima como piedra angular, sino que debe replantearse si

mantiene la cuestión marítima como punto central de esa política. Y que lo debe hacer a partir de una visión pragmática de acceso al Pacífico, que supone la reconstrucción de las relaciones con Chile –tan maltrechas a causa de la escalada de las acusaciones mutuas de los últimos años–, el potenciamiento de los vínculos con los países vecinos, especialmente con Perú, y por supuesto la proyección del país al Atlántico.

Como dijo alguna vez Oscar Wilde, “el único deber que tenemos con la historia es rescribirla”. El varapalo de La Haya nos obliga a diseñar esa nueva historia.

# Crónica



## ¿Qué pasó en La Haya?\*

*Carlos Antonio Carrasco\*\**

El fallo de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo Chile vs Bolivia sorprende no por su radical decisión sino por la contundencia de su argumentación. Solamente dos jueces, Nawat Salam y Patrick Robinson, más, como no podía ser de otra manera, el juez ad-hoc por Bolivia, Ives Daudet, manifestaron su desacuerdo. Claudio Grossman, el agente chileno, henchido de gozo, saludó el veredicto como un día de victoria del derecho internacional. ¿Pero qué anduvo mal para arribar a ese catastrófico resultado? Analicemos –fríamente– el escenario.

En la víspera del Día D, la comitiva del presidente Evo Morales, al promediar las 18:00, entró presurosa al Crown Plaza Hotel, en fila india, para asistir a una reunión convocada por el Jefe. El cortejo, más que compuesta por funcionarios, parecía *un desfile de pavos reales*. Todos trasuntaban triunfalismo y no tenían tiempo que perder para redactar el mensaje a la nación celebrando la ansiada victoria que, a la postre, no fue tal.

Irreparable gafe: primero, porque la presencia física del Jefe de Estado de una de las partes, ante un fallo aún incierto, no era

---

\* La versión original de este artículo, fue publicada en *La Razón*, el 6 de octubre de 2018.

\*\* Director de Seminarios del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos, en París. Miembro de la Academia de Ciencias de Ultramar de Francia.

aconsejable, y segundo, porque se lo exponía a padecer en carne propia un fusilamiento jurídico y mediático inmisericorde, como así fue.

El fatídico 1 de octubre, poco antes de las 15:00, llegó al Palacio de la Paz, precedido de cuatro motocicletas, la limosina presidencial, de donde emergió raudamente Evo Morales, triunfante y risueño. Le seguían sus conmlitones con sombrero o despeinados. Cuatro expresidentes completaban el cortejo.

En momentos en que el presidente del Tribunal, Ahmed Yusuf, inició la lectura del examen de los nueve argumentos bolivianos y uno a uno los iba echando al canasto, el aire de triunfo comenzó a disiparse hasta que, llegado el momento de la determinación final, todo estaba consumado en esta frase originalmente en inglés que en el documento 2018/49 a la letra dice:

La Corte Internacional de Justicia fue categórica en su conclusión final cuando dijo: “La República de Chile no ha contraído la obligación de negociar un acceso soberano al mar con el Estado Plurinacional de Bolivia”.

Además de recordar que su decisión es final, sin apelación y vinculante entre las partes, la Corte registra que adoptó la medida por 12 votos contra tres y que también por 12 contra tres votos rechazó los otros argumentos presentados por Bolivia.

Cuando el presidente Morales corrió el riesgo—hace cinco años—de llevar el caso a la Corte, contó con el unánime apoyo nacional, sin embargo, aparte del docto agente ante La Haya y del articulado vocero de la causa, el resto de los miembros nacionales escogidos tenían modestos atributos en este oficio. En cambio, fueron los abogados internacionales quienes se responsabilizaron de la gruesa tarea de encontrar en las pruebas documentales elementos para sostener en la tesis boliviana alguna sustancia jurídica que la apoyara.

Ahora, se constata que sus desvelos fueron inútiles. Cinco años predicaron a los conversos, sin admitir una opinión externa, amparados en una confidencialidad monacal. Incluso un año antes de la sentencia se marginó ostensiblemente de las conversaciones al vocero de la causa marítima.

Morales no escatimó gasto alguno para el pago de copiosos honorarios a los extranjeros y halagos prescindibles para los letrados criollos.

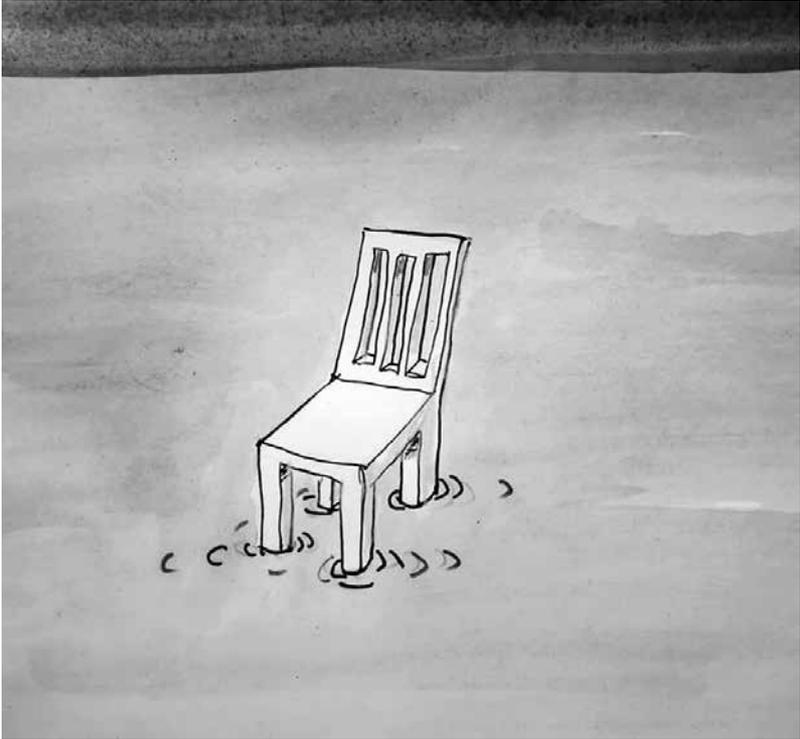
Una maquinaria administrativa apodada DIREMAR y nutrida de burócratas entusiastas, pero sin calificación académica significativa, hizo lo que pudo, pero no lo suficiente para hallar mayor sustento a la altura de la idoneidad de los jueces de La Haya. Lo que debería haber sido un “think tank” se convirtió en una agencia de empleos.

Ignoro si se estudió minuciosamente la peculiar modalidad que siguen los 15 jueces para ponerse de acuerdo, condimento esencial para diagramar la estrategia inductiva destinada a ese alto cuerpo. Mi invocación para que se adoptara un camino táctico más expeditivo, contenido en mi opúsculo “Como se cocina un fallo en La Haya”, fue expuesta en “power point” al canciller y al más conspicuo ministro gubernamental. Igual esfuerzo expuse en un coloquio del grupo “Prisma”, en La Paz. Tarea vana. Mientras tanto, el rol de la cancillería era prácticamente inexistente.

El gesto patriótico y corajudo de Evo no fue secundado –debidamente– por los allegados a quienes confió tan gigantesca tarea. No lo asesoraban, solo lo adulaban.

Ahora, Bolivia, con la faz contrita, deberá tratar de inducir a Chile a negociar admitiendo que no está en la obligación de hacerlo y suplicando su buena voluntad. Triste destino que confirma que la improvisación en diplomacia tiene un alto costo que pagar.

Aquella dramática experiencia mueve a pensar en revisar completamente la política externa, refrescar los operadores destinados al servicio exterior con personal idóneo y no simplemente contratados por vinculaciones familiares, reciprocidad por servicios rendidos o por favores políticos de conveniencia coyuntural.



# Un knock-out en cuatro rounds

*Fernando Molina\**

## **Primer round**

El primer round fue en mayo de 2015. Abogados de Bolivia y Chile comparecieron ante la Corte Internacional de La Haya y presentaron alegatos a favor y en contra de que esta Corte se declarara competente para analizar una demanda en contra de Chile, que buscaba obligar a este país a negociar “de buena fe” la salida “soberana” de Bolivia al mar.

Chile trataba que la demanda no fuera admitida, con el argumento de que la misma afectaba el tratado de límites que ambos países firmaron en 1904, siendo que la jurisdicción de la Corte corre desde 1948 en adelante. Por su parte, Bolivia aseguraba que su demanda, presentada en 2013, no pretendía cuestionar este tratado de límites y en cambio se originaba en los “derechos expectaticios” que generaron a su favor los ofrecimientos realizados por Chile a lo largo del tiempo para resolver el diferendo marítimo entre ambos países. En particular se refería a la “negociación de Charaña” (una pequeña población fronteriza que se hizo célebre por el encuentro en ella, en 1975, de los dictadores Augusto Pinochet y Hugo Banzer), en la que Pinochet ofreció a Bolivia un corredor hacia el

---

\* Periodista y escritor.

océano Pacífico, sobre la frontera chileno-peruana, a cambio de la misma cantidad de territorio boliviano. La negociación fracasó por la resistencia de la población boliviana al canje territorial y por la simultánea oposición del Perú, que gozaba de derecho de veto, puesto que el territorio chileno que iba a traspasarse a Bolivia había sido peruano antes de la Guerra del Pacífico.

Chile alegó ante la Corte que los ofrecimientos que había hecho, pero que no habían acabado en un acuerdo entre partes, no podían generar derecho alguno, ya que si lo hubieran hecho se restringiría la facultad de los países de explorar soluciones innovadoras a sus problemas internacionales, y se los condenaría a seguir un libreto invariable. Bolivia aprovechó el hecho de que, hasta entonces, la Corte había rechazado mayoritariamente las objeciones de incompetencia que se habían presentado en su contra. Pese a ello, Chile había intentado el recurso, porque consideraba –un punto importante que entonces los bolivianos no valoraron como debían– que la demanda boliviana tenía una naturaleza “osada” respecto a los cánones del derecho internacional.

En ese momento, ambos países enviaron a La Haya a sus cancilleres y a equipos de diplomáticos, parlamentarios y juristas nacionales e internacionales. La delegación boliviana contaba con dos ex presidentes. Los alegatos se transmitieron en vivo por televisión para las dos naciones. El presidente Evo Morales ordenó embanderar las casas durante toda la semana, para mostrar el respaldo de la población a sus representantes ante la Corte Internacional. En Chile, una encuesta de la Universidad del Desarrollo estableció que el 49% de los habitantes creía que este país volvería a perder esta vez, como ya perdió un juicio anterior con el Perú en torno al territorio marítimo fronterizo, el cual devolvió a la soberanía peruana 50 mil kilómetros cuadrados de mar. Este juicio, que se ventiló entre 2008 y 2014, era el antecedente directo de la demanda boliviana, que Evo Morales anunció en marzo de 2011, al mismo tiempo que declaraba fracasada la negociación bilateral sobre 13 puntos, entre ellos el marítimo, que había iniciado con Michelle Bachelet durante la primera gestión de la Mandataria chilena. El gobierno boliviano aseguró que durante esta negociación Bachelet

le hizo otra oferta de una salida soberana al mar, lo que Santiago negó. En todo caso, durante el tiempo que duró la negociación de los 13 puntos se produjo un deshielo sin precedentes de las relaciones entre ambos países, que están formalmente rotas desde 1978, fecha en la que el diálogo de Charaña naufragó.

Desde 2011, las acusaciones mutuas y el distanciamiento entre Bolivia y Chile habían escalado sin cesar. El gobierno boliviano había promovido una campaña de reivindicación nacionalista que incluía la obligación de cantar el “Himno al mar” en cada acto oficial, la realización de concursos culturales y artísticos en torno a la cuestión marítima, y el estudio en las escuelas de un libro oficial sobre la evolución del reclamo boliviano desde 1879, año en que Bolivia participó en la Guerra del Pacífico. El gobierno de Morales también se volcó al exterior, ayudado por el “portavoz de la causa”, el expresidente Carlos Mesa, para difundir los argumentos de su demanda; esto le mereció la crítica chilena, que consideraba la campaña boliviana “comunicacional” antes que jurídica. Simultáneamente, las voces favorables a atender la exigencia boliviana, que siempre fueron minoritarias pero audibles en el escenario político chileno, fueron desapareciendo, silenciadas por la amargura general porque, a causa de Bolivia, Chile estuviera nuevamente metido en un pleito internacional.

## Segundo round

“Es un día inolvidable: sabíamos que tarde o temprano se iba a hacer justicia”, dijo el presidente Evo Morales el 24 de septiembre de 2015 después de enterarse de que la Corte se declaró competente para tratar la demanda. Morales también felicitó al pueblo boliviano, porque “nunca ha claudicado” en su causa, y agradeció los gestos de solidaridad con Bolivia, en especial los que provinieron de ciudadanos chilenos.

Una hora antes, Morales y su gabinete, que veían por televisión el informe del presidente de la Corte Internacional, Ronny Abraham, estallaron en aplausos cuando este concluyó que, por

14 votos a dos, esta Corte rechazaba la objeción chilena sobre su competencia en el litigio iniciado por Bolivia en 2013, y que por tanto este seguiría su curso. Al mismo tiempo, un grupo de estudiantes de escuelas públicas y de representantes de organizaciones sociales bolivianas y chilenas festejaban en la plaza Murillo de La Paz. Similares celebraciones, organizadas por las autoridades, se realizaban simultáneamente en cada capital del país. Los niños agitaban banderas y había discursos y bailes. Por doquier se escuchaba el “himno al mar”.

En varios puntos de La Paz se montaron pantallas gigantes para ver la transmisión de la televisión estatal, cuyos presentadores se mostraron “estremecidos” y “emocionados hasta las lágrimas” porque Bolivia “había ganado” en La Haya, logrando que la Corte siguiera comprometida en el proceso judicial.

Sin reparar en los tecnicismos jurídicos que pocos entendieron, los bolivianos siguieron la lectura del fallo como si se tratara de un partido de fútbol, en el que al cabo de media hora les dijeron que, aunque no habían visto los goles, habían ganado. Y que habían ganado nada menos que a su rival histórico, repudiado por sucesivas generaciones desde que en 1879 las tropas chilenas vencieran a las del país y se hicieran del dominio definitivo del “litoral cautivo”.

## **Tercer round**

Poco después de que la Corte Internacional se declarara competente para tratar la demanda boliviana y rechazara la objeción que Chile había planteado a su jurisdicción, el portavoz boliviano, Mesa, tuvo una solvente actuación en una entrevista que le hizo Televisión Nacional de Chile, lo que causó desazón en los medios políticos de este país, golpeados por el veredicto.

Ese año fue el del mejor desempeño de Bolivia, que aprovechó cada ocasión para impulsar la campaña comunicacional que había montado en torno a su demanda. Evo Morales coqueteó intensamente con el Papa Francisco, quien visitó brevemente el país en julio, pero el apoyo papal, si existió, fue ambiguo. Morales logró

en cambio que sus aliados, el entonces presidente Rafael Correa, del Ecuador, y Nicolás Maduro, de Venezuela, expresaran públicamente su alineamiento con la causa boliviana.

Estos logros diplomáticos generaron críticas de la oposición chilena al gobierno de Michelle Bachelet. El entonces jefe de la oposición, Sebastián Piñera, señaló que Bolivia iba ganando la carrera propagandista en la que ambos países estaban empeñados. Al mismo tiempo, el canciller chileno Heraldo Muñoz estuvo trabajando intensamente para superar las ventajas comunicacionales que, según él, tenía Bolivia por representar el papel de “víctima” de la Guerra del Pacífico. Muñoz rechazó la entrevista en el canal estatal que Bolivia le había ofrecido en retribución por la que tuvo Mesa, seguramente porque en ella no hubiera podido elegir a su entrevistador. En cambio, concedió otra a un reconocido periodista de un medio privado boliviano. Al mismo tiempo, Muñoz convirtió en una costumbre el responder a Bolivia con punzantes declaraciones, que causaban rechazo en el país. “Que todavía no se compre un traje de baño”, le recomendó por ejemplo a Maduro, luego de que este repitiera el augurio del fallecido Hugo Chávez, quien esperaba “bañarse un día en una playa boliviana”.

## Cuarto round

La situación de Bolivia fue empeorando conforme se producía el “giro a la derecha” en Sudamérica y salían del poder Correa, Cristina Kirchner y el Partido de los Trabajadores del Brasil. Incluso Bachelet fue sustituida por Piñera, y en Estados Unidos comenzó a gobernar Donald Trump, un derechista a quien Evo “le cantó las verdades” en el Consejo de Seguridad de la ONU unos días antes del 1 de octubre de 2018, cuando finalmente la Corte Internacional de Justicia emitió su fallo.

Pese a ello, el gobierno boliviano esperaba este veredicto dispuesto a celebrar una victoria diplomática sobre su histórico rival y con grandes expectativas de iniciar “una nueva era” en las relaciones bilaterales.

Meses antes, el optimismo del presidente Evo Morales lo había llevado incluso a decir: “estamos muy cerca de volver al océano Pacífico”. Como el hecho era que el avance de la ancestral demanda boliviana dependería de la voluntad con que los gobernantes chilenos asumieran las obligaciones que podía imponerles la Corte, Morales había invitado al “hermano presidente de Chile, Sebastián Piñera” a encontrar “fórmulas de entendimiento para cerrar las heridas abiertas hace más de 100 años”.

Varias razones explican esta actitud esperanzada y positiva, que raramente ha adoptado Bolivia frente a su vecino más desarrollado. Primero, los buenos resultados obtenidos por el equipo jurídico boliviano en el proceso previo, como ya relatamos. Segundo, el diseño de esta demanda, que como hemos dicho, y por primera vez en la historia de las disputas entre ambos países, no afectaba el tratado territorial que sella la mediterraneidad de Bolivia desde 1904, el cual es irrevocable, y en cambio se apoyaba en los “derechos expectaticios”.

La tercera causa de la actitud boliviana era político-electoral, ya que como se sabe uno de los importantes aspectos en que se evalúa a los políticos del país es su desempeño en el conflicto con nuestro vecino. Morales había aprovechado propagandísticamente su idea de llevar a Chile a un juicio, dentro de una campaña de afirmación nacionalista tachonada de peculiares actividades de masas, como la confección de “la bandera más larga del mundo”.

La demanda también había servido para que el gobierno cooperara con los expresidentes del país, con el fin de proyectar una imagen de unidad que, sin embargo, se había mostrado bastante inestable. Uno de estos expresidentes, Eduardo Rodríguez, era el agente de Bolivia ante la Corte. Otro de ellos, Mesa, había visto cómo su puesto de portavoz lo catapultaba en las encuestas de popularidad y simultáneamente había entrado en fuertes tensiones con el gobierno, que lo había atacado y al mismo tiempo conservado en el “equipo del mar”, probablemente con la intención de apartarlo de la política interna. En un último capítulo de la tormentosa relación entre el presidente Morales y el vocero Mesa, el primero le dio amnistía al segundo en un juicio de responsabilidades que

su gobierno le había iniciado hace un par de meses, y al mismo tiempo abrió la posibilidad de que el expresidente ocupara algún cargo diplomático en un hipotético proceso de negociación con Chile, luego del fallo de la Corte. Una posibilidad que estuvo muy lejos de concretarse. Mesa, el político mejor posicionado en las encuestas para enfrentar a Morales, no tuvo ninguna oferta de un puesto internacional por la cual tentarse y terminó convirtiéndose en candidato opositor a la presidencia para las elecciones de 2019.

## **Knock-out**

El rechazo de la Corte a todos los aspectos de la demanda fue recibido con sorpresa y desazón. Las reuniones que el gobierno había organizado para presenciar y celebrar un resultado que se pensaba sería completamente diferente se disolvieron en silencio, mientras las redes se llenaban de recriminaciones contra los políticos del oficialismo y la oposición que presentaron la evolución de esta causa como ampliamente favorable para el país.

Solo más de una hora después de conocido el fallo, el presidente Morales, quien seguro del triunfo había viajado a La Haya, compareció ante la prensa, acompañado de Mesa. Morales agradeció la unidad de los ciudadanos y se aferró a un pasaje del fallo, el único alineado con las expectativas bolivianas, que señala que la negativa de la Corte de obligar a Chile a negociar una salida boliviana al mar no implica que ambos países no puedan debatir esta cuestión por su propia voluntad en el futuro. “Si bien no hay una obligación de negociar hay una invocación a seguir con el diálogo”, dijo el presidente Morales, que llamó “informe” al fallo de la Corte. El párrafo 176 de éste señala que los “hallazgos de la Corte”, es decir, sus negativas a las solicitudes bolivianas, “no deben ser entendidos como si impidieran un intercambio, con un espíritu de buena vecindad, sobre la situación de enclaustramiento de Bolivia”.

Pocos minutos después apareció en la televisión, visiblemente consternado, el vicepresidente Álvaro García Linera, quien señaló

que, si bien “esta puerta se había cerrado”, existían muchas otras vías establecidas por la carta de la Naciones Unidas para resolver pacíficamente disputas entre países, y que Bolivia seguiría luchando “permanentemente” por su causa nacional.

García Linera no quiso responder a la pregunta que le hizo una periodista sobre el “costo político” de la derrota en la Corte. Sin embargo, la discusión sobre las responsabilidades del gobierno y las personalidades que durante los últimos años se habían sumado a la exaltación de la demanda ya se había abierto y no está cerrada hasta hoy. El político opositor Samuel Doria Medina tuiteó lo siguiente: “Estoy triste por el resultado de la Corte Internacional de Justicia de La Haya... El pueblo boliviano está frustrado. Necesitamos una explicación de por qué llegamos a este resultado”.

Los mensajes en las redes llegaron mucho más lejos. Algunos se referían al contraste entre el optimismo que infundieron quienes impulsaron y protagonizaron la demanda y la contundencia del fallo, otros al costo económico que representó este asunto para el país (que el gobierno fijó posteriormente en 14 millones de dólares), a las posibles consecuencias del fallo para las ríspidas relaciones bilaterales y, principalmente, a lo que este significará para la autoestima nacional, golpeada muchas veces en el pasado por el éxito y por la actitud –que la mayoría de los bolivianos consideran “arrogante”– del rival histórico de Bolivia.

## Comentario

La Corte Internacional de Justicia fue abrumadoramente contundente. Rechazó todos y cada uno de los argumentos esgrimidos por Bolivia para obligar a Chile a sentarse a negociar –bajo condiciones preestablecidas– su salida al mar.

La lógica de la Corte fue la siguiente: los intercambios bilaterales y las ofertas unilaterales en torno a la cuestión marítima que se realizaron a lo largo del tiempo no crearon los “derechos” en los que Bolivia quiso fundar su demanda. Estos intercambios (diálogos, acercamientos, negociaciones) no cumplieron los requisitos

establecidos por el derecho internacional para poder ser considerados acuerdos con efecto jurídico, es decir, “tratados” entre dos Estados o “expectativas legítimas” de uno de ellos respecto al otro. Los requisitos incumplidos son varios: existencia de documentos, que estos documentos hayan sido reconocidos por las dos partes, que se pueda inferir una intención vinculante, etc.

En suma, lo que la Corte rechazó fue la idea, que en su momento sonó brillante para muchos bolivianos, de basar la obligación de Chile en los diversos ofrecimientos realizados por este país a Bolivia de negociar una salida soberana al mar. Esta idea, que es la que finalmente mordió el polvo de la derrota, pareció muy buena en su momento porque permitía eludir un camino ya hollado en el que se había fracasado, que era el de cuestionar el Tratado bilateral de 1904.

Luego del fallo pareció evidente que apostar tanto a esta idea más bien excéntrica dentro de la jurisprudencia internacional fue un error de gran calibre. En su momento no se pensó así por diversos motivos: la ansiedad del gobierno boliviano por hacer una “construcción grandiosa” también en este terreno; la falta de personal calificado en el Estado y, sobre todo, la incapacidad de este personal para hacer una cosa diferente que la adecuada a las expectativas políticas del Presidente; el deseo incontenible de algunos dirigentes opositores de retomar un rol político por la única vía que se abría ante ellos; el falso patriotismo o el miedo al ostracismo que exigía que todos se alinearan con la decisión “del país”; el exitismo de los políticos que arrastró fácilmente a los medios de comunicación; la irresponsabilidad de abogados internacionales, sobre todo del español Antonio Remiro Brotóns, que podían hacer buen dinero alentando la ilusión boliviana; en fin.

Las élites nacionales se compraron la idea novedosa de los “derechos expectaticios” como antes se habían comprado otros artefactos ideales, e hicieron creer al país que tenían total control sobre el flamante objeto. Nuestro mayor publicista, Carlos Mesa, aseguró que la idea incluso tenía visos de genialidad. Nominó a Evo, entonces, el “padre de la demanda marítima”, como se dice que Edison fue el padre de la iluminación nocturna. Varios

abogados se pelearon *sotto voce* por la paternidad del artilugio. Y los periodistas pusimos a todos estos adictos al protagonismo sobre el escenario y encendimos velas en torno suyo...

Hoy parece evidente que apostar tanto a esta idea más bien excéntrica dentro de la jurisprudencia internacional fue un error de gran calibre. En su momento no se pensó así por diversos motivos: la ansiedad del gobierno boliviano por hacer una “construcción grandiosa” también en este terreno; la falta de personal calificado en el Estado y, sobre todo, la incapacidad de este personal para hacer una cosa diferente que la adecuada a las expectativas políticas del Presidente; el deseo incontenible de algunos dirigentes opositores de retomar un rol político por la única vía que se abría ante ellos; el falso patriotismo o el miedo al ostracismo que exigía que todos se alinearan con la decisión “del país”; el exitismo de los políticos que arrastró fácilmente a los medios de comunicación; la irresponsabilidad de abogados internacionales que podían hacer buen dinero alentando la ilusión boliviana; en fin.

Y así nos fue.

Estábamos tan confiados en nuestro invento que incluso no pensamos en un escenario como el que se presenta ahora, luego del fallo.

Qué desgracia la nuestra. Qué humillación para el país.

No deberíamos olvidar lo ocurrido. Se supone que todos los responsables políticos de la demanda actuaron de buena fe. Pero no por eso dejaron de comportarse con negligencia, exceso de confianza, desorden e ingenuidad. Deberíamos recordarlo siempre.

Historia, cultura y política



# Ha terminado la guerra\*

*Robert Brockmann\*\**

El domingo 30 de octubre de 1938, el diario El Mercurio, de Santiago de Chile, publicó una larga entrevista al entonces presidente boliviano, Germán Busch. El periodista, L. Enrique Poblete, conversó largamente con el héroe de guerra, quien elogió y agradeció el concurso de varias decenas de oficiales chilenos que lucharon en la Guerra del Chaco vistiendo el uniforme boliviano.

La entrevista transcurre luego hacia la visión y los planes de Busch de proyectar el Estado hasta los últimos rincones de la patria y, para terminar, Poblete le consulta acerca del estado y las perspectivas de la relación entre Bolivia y Chile. Allí, Busch expresa su satisfacción por la cordial amistad que reinaba entre ambos países, y su esperanza porque ésta se fortalezca aún más. Fin de la entrevista.

Nadie podría acusar a Busch de poco patriota, pero el tema del mar estaba, simplemente, por debajo de su radar. La entrevista muestra que, al relacionarse con Chile, no se sentía obligado a hablar del mar. Y una revisión de la prensa de la época revela que Busch reflejaba, sobre ese tema, el ánimo de la opinión pública boliviana.

---

\* Publicado en *Ideas, Página Siete*, el 14 de octubre de 2018.

\*\* Periodista e historiador, autor de *Tan lejos del mar - Bolivia, Chile, Perú y Paraguay en la década extraviada 1919-1929*.

Qué contraste tan brutal con la obsesión colectiva nacional que sobrevino en las décadas siguientes, en oleadas cada vez más intensas, acerca del tema marítimo. Hay que hacer, aquí, una distinción: la diplomacia boliviana mantuvo siempre un grado de atención y acciones concretas a este respecto. Pero la opinión pública nacional no siempre acompañó, o se interesó, o fue informada sobre esas gestiones, que se llevaban a cabo a través de discretos canales diplomáticos. ¿En qué momento se convirtió la reivindicación marítima en una obsesión nacional pública?

Casi 30 años después, en 1965, Sergio Almaraz, a quien tampoco se puede acusar de poco patriota, escribió en la revista orureña *Cultura Boliviana*, que “El sentido evasivo del pensamiento político boliviano encuentra su mejor expresión en la sobrevaloración de la cuestión marítima. Un dirigente político ha dicho que ‘todo nuestro atraso se debe a la pérdida del mar’”.

La frase, de por sí elocuente, nos dice que entre ese 1938 de Busch y ese 1965 de Almaraz, alguien había inyectado esa hormona chovinista en la opinión pública, causándole una hipertrofia marítima. Esta construcción del nuevo imaginario nacional venía en un paquete maniqueo que no admitía medias tintas: la patria vs. la antipatria; la rosca vs. el pueblo; los intereses extranjeros que sólo vienen a saquear nuestros recursos naturales, y, la consigna más aglutinadora: “el mar nos pertenece por derecho, recuperarlo es un deber”.

Estos asertos fueron la columna vertebral del sistema educativo surgido de la Revolución Nacional (1952-1964): una educación basada en el nacionalismo, en la búsqueda y construcción de una identidad nacional comprehensiva, que no tuvo reparos en la utilización del patriotismo más primordial, maniqueo y excluyente: si no estás con nosotros, estás contra nosotros.

Pero no puede culparse solo al nacionalismo revolucionario de haber dado forma, mediante la educación, a una mentalidad boliviana ya de sí proclive a buscar culpables, siempre otros y con frecuencia extranjeros, por los males bolivianos. Basado en cimientos más antiguos, el nacionalismo revolucionario y prácticamente todo gobierno sucesor, ahondó y contribuyó con lo suyo para convertir

la orfandad marítima y el victimismo en un rasgo fundamental de la identidad colectiva boliviana: somos pobres porque nos quitaron el mar, sin reparar en que, por ejemplo, Austria es próspera pero mediterránea, y Nicaragua pobre pese a sus dos mares.

Apenas tres meses después de la caída de la Revolución Nacional, Almaraz protestaba por que la historia “no puede ser concebida con el rudimentarismo patriótico escolar. Por otra parte, no podemos continuar formando generaciones de niños traumatizados por desgracias irreparables engendradas por la sordidez humana y ante las cuales no cabe sino ‘la reparación por la violencia’. Y mientras no llegue el momento de abofetear el rostro del enemigo, esos niños sufrirán lo que hoy sufren muchos hombres maduros y viejos: la humillación de la impotencia. Hay que acabar con el masoquismo histórico”.

Y es que generaciones de bolivianos hemos mamado esa historia victimista. Por más de 60 años se nos ha inculcado desde la escuela que Chile es el enemigo/usurpador, la guerra injusta (las guerras justas son la excepción), el imperialismo británico y otros asertos de por medio. Y quien no los profesa es acusado de prochileno y poco menos que traidor a la patria. Pero luego llegó el 1 de octubre.

## Fin de ciclo

Habiendo sido casi toda mi vida un escéptico acerca de la reivindicación marítima, me cuento entre los muchos bolivianos que abrazó la argumentación de los actos unilaterales de los estados, la piedra angular de la demanda boliviana en La Haya. Y decidí creer porque por primera vez Bolivia presentó una demanda sólida, basada en un concepto estrictamente jurídico y no en argumentaciones morales, sentimentales o victimistas. La apuesta del gobierno fue fuerte y valiente. Para gran sorpresa de la mayoría, el esperado fallo fue favorable a Chile y contrario a Bolivia, sin favores salomónicos, que, 60 minutos antes, ¡temíamos se los concedieran a Chile!

El 1 de octubre de 2018 marcó el verdadero final de la Guerra del Pacífico. Para todo efecto práctico ese ciclo ha terminado y que lo entienda cuanto antes el que pueda entenderlo, porque ningún afán, pedido de revisión, ni ningún acto de voluntarismo, cambiarán ese hecho. El dolido corazón boliviano debe levantarse.

El fallo conlleva consecuencias políticas, una coyuntura no exenta de oportunismos, pero es en su dimensión histórica y diplomática de largo plazo en la que debemos entenderlo: es un cataclismo, el final nítido e inapelable de una era. La CIJ demolió todos los esfuerzos de la diplomacia de la reivindicación marítima boliviana en el siglo XX largo y, en ese proceso, comprobaremos pronto que, ojalá, también se haya cargado ese pilar de la identidad boliviana: el de víctimas de la injusticia, por siempre reclamando el mar.

Para la relación boliviano-chilena el fallo de La Haya es seminal. Marca un antes y un después, donde todos los conceptos y los protagonistas relacionados con el “antes” pasaron a la obsolescencia y se convirtieron en inaprovechables piezas de museo, si acaso eso. El fallo de La Haya no significa otra cosa que la Hora Cero en la principal prioridad de la diplomacia boliviana. Es el tañido de la campana para repensarlo todo, habiendo sido obligados a dejar nuestra carga atrás, como refugiados. Marca la hora de replantear toda prioridad, toda, sin puntos de referencia. Porque, como dijo Einstein, “locura es hacer lo mismo una vez tras otra y esperar resultados diferentes”.

La relativización del naufragio está destinada al fracaso, salvo para temporales réditos políticos internos, que afuera no importarán, porque la realidad es porfiada e impondrá un largo período, que quizás se mida en lustros, antes de que surjan las condiciones, si lo hacen, para una nueva oportunidad o enfoque.

Entretanto, esta generación de bolivianos debe saber aprovechar este período rico en dudas para meditar y poner en cuestión todas las premisas de reivindicación marítima, todas. Comenzando por aquilatar larga, serena y fríamente la viabilidad misma de un retorno soberano al océano Pacífico tal como fue planteado desde 1920.

Pero la posibilidad misma de concebir una Bolivia que no aspire a un acceso soberano en el Pacífico (y sí a muchas otras opciones de progreso) pasa, primero, por desmontar aquella educación/cívica vigente desde mediados del siglo XX o antes. Pasa por cuestionarnos, a la luz del 1-O, cuándo comenzó a conmemorarse el 23 de marzo con desfiles escolares; cuándo incluyeron las Fuerzas Armadas el lema “El mar nos pertenece por derecho, recuperarlo es un deber”; cuándo se convirtieron los Colorados de Bolivia en la Escolta Presidencial; los efectos de que una de las radios privadas más escuchadas del país inicie su noticiero con el mensaje más chovinista concebible. Y muchas otras minucias que se han convertido en un obseso tamborilero que cada boliviano lleva sobre los hombros a todas partes.

Y segundo, la posibilidad de esa Bolivia pasa por –y esto es muy importante– dejar de considerar potenciales traidores o malos bolivianos a quienes cuestionan o les es indiferente la reivindicación marítima y abogan incluso por olvidarla, y proponen dar vuelta la página.

Está bien que se redirijan las energías y los recursos nacionales a potenciar Puerto Busch y la salida hacia el Atlántico, o al Pacífico vía Ilo, u otras soluciones. Será costoso en tiempo y recursos, pero debe hacerse. Pero también debiéramos resistir la tentación de rechazar a priori la vía chilena. Simplemente, no se puede en el corto plazo. Y cuando se pueda, quizás ya no importe. Los llamados al boicot de lo chileno siempre han sido pueriles, amén de vanos y efímeros.

Cuando pase el shock, ojalá retorne la lucidez, y con ella, la posibilidad de tener relaciones normales con todos nuestros vecinos. Se logrará más prosperidad allanando obstáculos superables con buena vecindad, que aspirando a lo imposible con hostilidad.

Este enfoque será terriblemente impopular y sujeto a toda clase de impropiedades en los sectores “duros” y “patriotas”, que sienten predilección por el término “inclaudicable”, pues más de 60 años de adoctrinamiento nacionalista no se borran de un plumazo. Pero el 1-O lo borra todo y marca una nueva época. Nos guste o no.

Quienes no aprendan a vivir con esa realidad deberán conformarse con habitar intelectualmente en los márgenes internacionales.

¿Es concebible una Bolivia sin demanda de acceso soberano al océano Pacífico por Chile? ¿Qué sucederá con su identidad? México ha demostrado que puede ser una gran nación después de haber perdido Texas, Nuevo México, Arizona, Nevada y California. Alemania ha perdido casi la mitad de su territorio de 1871. También Rumanía y tantos otros países. Francia y Alemania viven en paz y amistad tras siglos de guerras. Incluso Israel y Alemania después del Holocausto. Desde 1879 han sucedido dos guerras mundiales, han caído imperios, han aparecido y desaparecido países, y todos han superado sus pérdidas y honran a sus muertos y sus héroes.

Se dice que el luto humano pasa por cinco etapas: ira, negación, negociación, depresión y aceptación. Los países pasan por períodos similares. En cuanto a La Haya se refiere, estamos en ira-negación. La pérdida de la “cualidad marítima” (¿?) también se puede superar. Después de todo, la mayor parte del legado del viejo don Alberto Ostría Gutiérrez está intacto: olvidar la diplomacia de tinterillos, de títulos coloniales, negociar aperturas para el país: ferrocarriles a Argentina, a Brasil. Es hora de seguir camino. Lo viejo ha terminado, pero la vida debe seguir por otros cauces. Si se podía en los tiempos de Busch, se puede ahora.

# ¿Por qué fracasamos?\*

*Roberto Laserna\*\**

El fallo de La Haya puso fin a la Guerra del Pacífico, dicen. A la derrota militar se agregó la jurídica. Entre ambos hitos hay más que coincidencia de resultados, hay continuidad de método, que explicaría otros fracasos nacionales.

## **Fracaso en La Haya**

El gobierno boliviano, impaciente por avanzar hacia una salida soberana al mar y con declinante respaldo político, abandonó la diplomacia y recurrió al campo jurídico, poniendo en juego una riesgosa apuesta: no basada en la ley sino en un abstracto sentido de justicia.

Parecía ventajoso: “solución” más rápida (así fuera simbólica) y disputa entre equipos técnicos que se reclutarían en el mercado mundial de especialistas. Además, la decisión la tomaría un grupo de personas en cuya razón y sensibilidad confiaba más que en un enfrentamiento directo.

---

\* Publicado en el portal *Vientos Nuevos. Análisis de la realidad social y económica*, el 11 de octubre de 2018, <https://laserna.wordpress.com//>

\*\* Economista y sociólogo.

El riesgo estaba en la peculiar doctrina jurídica de la demanda: la de los derechos expectaticios, o de que las promesas causan obligación. Esta tesis no está en las normas del derecho internacional, creado a través de tratados, y su uso en algunos casos fue muy específico y limitado.

Se apostó a que la Corte Internacional de Justicia quería asumir un rol normador y, en ausencia de tratados, creara jurisprudencia. Así funciona el sistema anglosajón, por lo que había una probabilidad de lograr este propósito.

Las declaraciones posteriores muestran que la demanda boliviana se sustentaba en esa frágil esperanza. Lamentan que la CIJ no se animara a ser más progresista y le reprochan que admitiendo que perdimos la salida al mar en una guerra, no quisieran reparar la injusticia.

Pero esto implicaba que la gestión debió ser acompañada de un vasto operativo diplomático y político que convenciera a los jueces de la CIJ de que podían llevar su decisión más allá de lo estrictamente legal. Había que lograr que los países más influyentes consideraran útil para todos que se establecieran precedentes para resolver otros casos.

Esto no se hizo. Algo así requiere un trabajo consistente de toda la cancillería, y de más tiempo que los cinco años disponibles. Además, la mayor parte de nuestros diplomáticos, designados más por favor político que por experiencia internacional, difícilmente convencerían a otros países de apoyar una actuación “normativa” de la CIJ. La demanda debió ser la culminación de esas gestiones, pero el tiempo político, marcado por el objetivo de la permanencia en el poder, era corto, y la pasión ideológica se fue por las ramas de la confrontación.

Conocemos el resultado. La CIJ fue cautelosa y se concentró en una interpretación jurídica de los documentos, rechazando la demanda boliviana: Chile no tiene obligación de negociar.

Los abogados no han podido arreglar lo que en 1879 “le metimos nomás”.

## **Fracaso en la guerra**

La guerra. Un año antes el presidente Hilarión Daza desestimó los reclamos chilenos y ordenó aplicar el impuesto al salitre pese a que el tratado de Límites de 1874 acordaba no crear nuevas contribuciones a la actividad económica de entidades chilenas en la zona durante 25 años. Ante la negativa de la salitrera a pagar, ordenó su confiscación y remate (nacionalización le llamaríamos), fijando para ello el 14 de febrero de 1879.

Había crisis y el gobierno necesitaba recursos, pero el presupuesto fiscal se despilfarraba. La oficialidad militar, por ejemplo, era abultada en número y remuneraciones para neutralizar su tendencia golpista: un oficial por cada tres subordinados (según Sater) no garantizaba capacidad de combate.

Para entonces se sabía que un tratado secreto firmado con Perú en 1873 le obligaría a intervenir en caso de agresión. Cuando los chilenos acercaron tropas al puerto de Antofagasta para evitar el remate, Daza apostó a que no desembarcarían. Era arriesgado, porque los tratados de límites eran muy frágiles y eran evidentes la capacidad chilena para expandir su territorio, y la debilidad nuestra para retener lo que nos dejó la Colonia. Daza ordenó el remate y el 14 de febrero las tropas chilenas ocuparon Antofagasta. En vez de recurrir al arbitraje previsto en el Tratado, Daza elevó la apuesta y asumiendo un “estado de guerra”, movilizó al ejército y pidió a Perú que cumpliera lo pactado. Era una declaración implícita de guerra a la que Chile respondió atacando Calama y declarándola. Daza perdió la apuesta y la pagamos cediendo el litoral, y arrasando a nuestros aliados a la pérdida de Tarapacá y Arica.

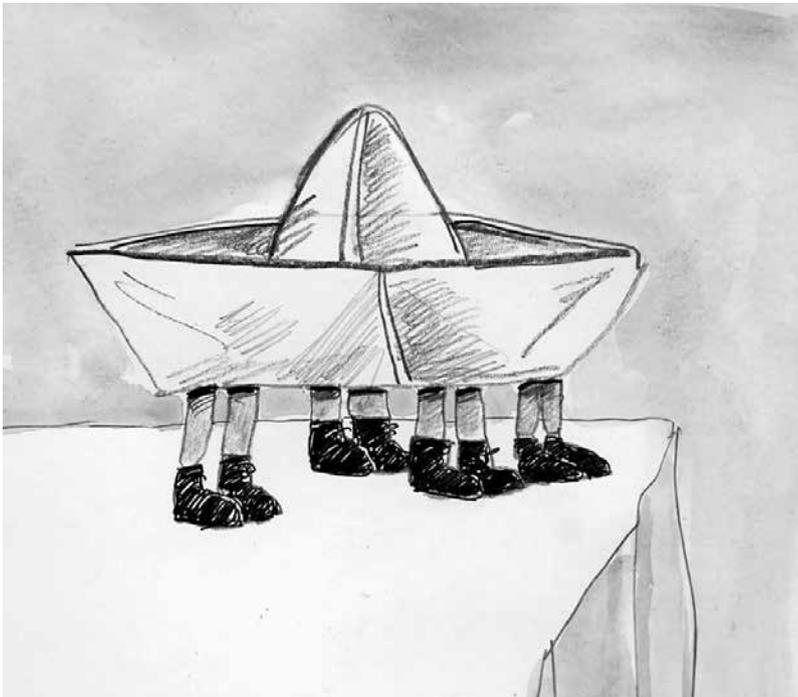
## **La audacia y la ley**

Como la de Daza, la de Evo fue una apuesta arriesgada. El premio parecía grande, pero, no teniendo los recursos necesarios para respaldar lo que estaba en juego, el riesgo era excesivo. Si antes nos llevaron a la guerra sin Ejército, ahora nos llevaron a juicio sin ley.

En vez de desalentar al contrincante, le indujeron a pedir que se mostraran las cartas. Perdimos. La cuenta de la guerra fue enorme. Daza nunca cobró los impuestos y fue expulsado de Palacio, y los bolivianos sembramos de muertos la costa perdida. Aún no sabemos cuál será el costo para Evo de esta derrota, pero para el país se cerraron los candados de la reivindicación marítima. Podremos mejorar los accesos al mar, pero será con otras razones y argumentos.

Perdimos el mar por la audacia de ignorar la ley, considerándola una formalidad que puede “arreglarse” de cualquier modo y no como un contrato que limita y enmarca derechos y obligaciones.

Es hora de repasar nuestra historia, pasada y cercana, para reconocer qué más perdimos por despreciar la ley, ignorar la constitución, romper contratos, “meterle nomas” ... este modo tan nacional de encarar las cosas.



# El mar: fin de un mito\*

Henry Oporto\*\*

*El pasado podemos conocerlo, pero no modificarlo:  
el futuro no lo conocemos, pero podemos moldearlo.*

Aimara anónimo

Si es verdad que el resultado de La Haya supone para Bolivia el fin de una era, también tendría que serlo del mito del mar, entendido como fuente y emblema de reparación histórica. La reintegración marítima ha sido siempre algo más que un valor arraigado en la conciencia nacional; los bolivianos viven este sentimiento como una obsesión colectiva.

Al mismo tiempo, difícilmente se puede entender su proverbial victimismo y fatalismo sin el mito del mar y su larga vigencia en el imaginario colectivo. Y lo ha sido así porque más allá de los avatares de la demanda marítima, el mito ha perdurado como si se tratara de algo parecido a un cimiento existencial; una razón de ser de Bolivia como Estado.

En tanto construcción sublimada, partiendo de un evento dramático (la pérdida del litoral), en el mito del mar se han conjugado: i) una narrativa histórica en la que Chile es invariablemente el agresor y victimario, que, prevalido de su poderío y astucia, avasalla y humilla a una Bolivia débil y sufrida; ii) un relato sesgado que libra de responsabilidad (a Bolivia) en los eventos de la Guerra

---

\* Publicado en *Ideas, Página Siete*, el 28 de octubre de 2018.

\*\* Sociólogo, autor del libro *¿Cómo somos? Ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos*, Plural editores, 2018.

del Pacífico y los malogrados intentos de solución a la cuestión marítima; iii) el sobredimensionamiento de la importancia de una salida soberana al Pacífico como factor de progreso nacional (y a la inversa, la mutilación marítima como fuente de atraso) a despecho de las experiencias históricas que enseñan que la ecuación mar = desarrollo es cuando menos forzada; iv) una noción idealista de justicia, que define la cuestión marítima como una causa intrínsecamente justa y sagrada, un valor por encima de cualquier otro –incluso de los tratados, las normas internacionales y las leyes nacionales– y con independencia de las realidades condicionantes y los equilibrios de poder.

Generaciones de bolivianos vivieron atrapados por una fijación, como si la vida dependiera de la salida al mar. De allí también la trascendencia del pronunciamiento de la CIJ, que da al traste una postura centenaria edificada sobre una noción irrendentista de la mediterraneidad. Y si bien es posible que las creencias y valores sobrevivan a los hechos que les dan significado, importa ahora pensar que el mito del mar puede haber perdido validez práctica y eficacia política.

## **Victimismo y nacionalismo**

En mi libro, *¿Cómo somos?*, he abordado el asunto del victimismo –y su enorme peso en las pautas de las conductas individuales y sociales–, el mismo que se nutre y refuerza el mito del mar. De hecho, pareciera que la fuerza de este mito, traducido en sensaciones intensas de despojo y orfandad marítima, ha marcado con fuego el carácter nacional de los bolivianos.

El mito del mar importa, en efecto, una relación compulsiva con la pérdida del litoral, alimentada por una narrativa de desolación y luto; un alma colectiva doliente e intensamente desgarrada. De ahí por qué la idiosincrasia nacional luce a menudo como una identidad amenazada (los rasgos más frecuentes y prominentes se asocian con la victimización, el recelo, la desconfianza en el extranjero, la animadversión a lo chileno), antes que con valores

positivos compartidos por la gente del país. Lo cual se constituye además una suerte de barrera psicosocial en la construcción de relaciones de confianza, amistad y cooperación con otras naciones, y ni se diga con el vecino Chile.

No cabe duda que el victimismo es un caldo de cultivo de enconos antichilenos. Lo ha subrayado Robert Brockmann en su magnífico artículo *La guerra ha terminado*, al recordar que el lema: “El mar nos pertenece por derecho, recuperarlo es un deber”, sería la razón de ser de nuestras Fuerzas Armadas –lo que además me recuerda que en años no lejanos los efectivos militares rompían filas al grito de “Viva Bolivia, muera Chile”–.

Este antagonismo latente se solapa con un nacionalismo primitivo que se parece más a una forma de racionalización de letanías estériles. Lo peor es que refuerza los traumas del pasado –esa pesada loza que los vencidos cargan sobre sus hombros–. Pero quizá su peor faceta es cuando actúa como legitimador de culpas y omisiones propias, lo cual ocurre sobre todo bajo el influjo de la demagogia populista y un patriotismo grosero e inescrupuloso instrumentando la cuestión marítima.

## Condenados al enclaustramiento

Como país hemos pagado con sangre y territorios los episodios de apoteosis nacionalista. Pero no solo eso. El reivindicacionismo a ultranza es una forma de auto condena al enclaustramiento geográfico y económico. ¿No es este acaso el saldo de la “Guerra del Gas”, que abortó la exportación de energía a la costa de Norteamérica, desde un puerto chileno, un emprendimiento industrial y comercial que por primera vez en más de cien años hubiera significado que Bolivia sentaba presencia en el Pacífico, con una zona económica exclusiva y de gestión autónoma, proyectándose como una potencial energética regional. Ahora que comenzamos a percibir el futuro incierto del gas natural, con mercados (Brasil y Argentina) que se cierran, inversiones que no llegan, reservas que se agotan y la producción en caída libre, tal vez podamos aquilatar mejor la irracionalidad de

la consigna de “ni una molécula de gas a Chile”, que, como otras tantas decisiones erróneas, fruto de la impulsividad y el chauvinismo estéril, ha sido como dispararnos en el pie.

El proceso en La Haya vuelve a demostrar que cuando el sentimiento y la ideología se anteponen a la razón, la misma política exterior deriva en devoción y militancia política, en lugar de espacio de la diplomacia profesional, de los estudios científicos, de capacidades técnicas y conocimientos acumulados, de especialistas experimentados, de instituciones sólidas e idóneas y al servicio de políticas de Estado genuinas. El voluntarismo e idealismo, tantas veces puestos de manifiesto en nuestro relacionamiento internacional, son grandes males agravados por la falta de profesionalismo, el desprecio de la ley y las instituciones, la improvisación, la incompetencia y hasta la frivolidad en el manejo de asuntos de Estado. Le metemos nomás, y así nos va.

Tanto más cuando las decisiones de gobierno obedecen a intereses espurios. Esgrimir el tema del mar con fines de política interna ha sido una constante en nuestra historia. En ello, Evo Morales no es la excepción, pero quizá es quien más lejos ha ido en el afán de manipular la causa marítima para perpetuarse en el poder. Vale la pena imaginar cuál sería hoy día el escenario de la política nacional si el fallo de la CIJ hubiera favorecido a Bolivia, con Evo erigido en héroe de la demanda marítima.

El mito del mar, por cierto, lastra la formación de un pensamiento pluralista y crítico, sin dogmas ni temas tabú. Lo hemos visto recientemente. Salvo algunas pocas voces aisladas, ningún sector de la sociedad, ningún líder político importante, ningún partido con representación parlamentaria, menos siquiera la prensa, se atrevió a cuestionar y discutir seriamente la viabilidad de ir a La Haya y judicializar la demanda boliviana.

Muchos se unieron a la comparsa, quizá incluso a regañadientes, También el silencio ha sido vergonzoso. Bastó el chantaje patriotero para que los gobernantes y los agentes diplomáticos vendieran como “política de Estado”, lo que en realidad era ante todo una estrategia partidista. Increíblemente, en un tema de tanta relevancia, y que importaba un cambio sustantivo en la política marítima de casi un

siglo, simplemente no hubo debate público; el régimen pudo maniobrar como si tuviera cheque en blanco. Y lo sigue haciendo sin tan siquiera molestarse en rendir cuentas de su fracaso.

## Los nuevos dilemas

El desenlace de La Haya probará hasta qué punto la sociedad boliviana está lista para sacudirse de sus traumas colectivos y para emprender un nuevo rumbo o si, por el contrario, ha de hallar atajos para refugiarse en la desmoralización, el resentimiento y el victimismo. Esto es lo que los bolivianos en muchas ocasiones –quizá demasiadas– hemos hecho. En cambio, aquello otro es algo que todavía no hemos intentado francamente.

En la dicotomía entre justicia y derecho, que embrolla el conflicto boliviano-chileno, la CIJ se ha inclinado por la certidumbre del derecho positivo y no por la reparación de una “injusticia” –el mismo sentido del rechazo de la Liga de las Naciones al pedido de revisión del Tratado de 1904–, lo cual debe tener efectos muy profundos, tanto para el contencioso territorial en sí como para la manera en que la sociedad boliviana se asume a sí misma.

Brockmann lo ha escrito con claridad: “El fallo conlleva consecuencias políticas, una coyuntura no exenta de oportunismos, pero es en su dimensión histórica y diplomática de largo plazo en la que debemos entenderlo: es un cataclismo, el final nítido e inapelable de una era. La CIJ demolió todos los esfuerzos de la diplomacia de la reivindicación marítima boliviana en el siglo XX largo y, en ese proceso, comprobaremos pronto que, ojalá, también se haya cargado ese pilar de la identidad boliviana: el de víctimas de la injusticia, por siempre reclamando el mar”.

Y es que, en efecto, esos rasgos del ser boliviano no tienen por qué ser una marca indeleble e irrevocable. Lo prueba el hecho de que regiones del país (particularmente del oriente) mantienen una actitud más moderada con respecto al conflicto de 1879 y su prolongación en el contencioso territorial con Chile. Y que, a las nuevas generaciones, aun recibiendo una enseñanza de la historia

maniquea y masoquista, la cuestión del mar les resulta distante y tan solo observan un compromiso formal que se parece más a la inercia y la ritualidad vacía. Es, pues, innegable que el mito del mar ha pasado a ser disfuncional y superfluo para los retos del desarrollo nacional en el siglo XXI.

También dice mucho que la iniciativa de visionarios como Joaquín Aguirre abriera una ruta de salida al Atlántico por la hidrovía Paraguay-Paraná, determinante para el crecimiento de las exportaciones de soya y otros granos, como lo hicieron en su tiempo los gigantes de la minería conectando al país con ferrocarriles o Nicolás Suárez abriendo rutas fluviales hacia el Amazonas.

Por cierto, echamos en falta un liderazgo con visión moderna, sin las hipotecas del pasado, capaz de promover y conducir las reformas necesarias no sólo en las instituciones, sino en las pautas culturales de los bolivianos. El replanteamiento de la política exterior, la proyección al Atlántico (que ya ocurre naturalmente), la reconstrucción y normalización de relaciones con Chile, un renovado impulso de vecindad con Perú y los otros países del Pacífico, la búsqueda pragmática de opciones de acceso a puertos marítimos, tienen como premisa ineludible el cambio imperativo de valores y paradigmas. Si ya una parte de la sociedad lo está haciendo, ¿por qué no el conjunto de Bolivia?

Milán Kundera, en su magistral novela *La eterna levedad del ser*, previene que, si cada uno de los instantes de nuestra vida se va a repetir infinitas veces, significa entonces que “estamos clavados a la eternidad como Jesucristo a la cruz. La imagen es terrible. En el mundo del eterno retorno descansa sobre cada gesto el peso de una insoportable responsabilidad. Ese es el motivo por el cual Nietzsche llamó a la idea del eterno retorno la carga más pesada”. ¿No será que los bolivianos estamos atorados en un incesante retorno, como si un designio misterioso nos forzara a repetir los mismos errores y fracasos? ¿Es lo que nos ha ocurrido con la demanda marítima en La Haya?

Pero ya es hora de cerrar esta página. Y mirar el futuro con otros ojos.

# El fallo de La Haya, sofismas y mitomanía\*

*Fernando Salazar Paredes\*\**

*“Un buen mentiroso sabe que la mentira más efectiva es siempre una verdad a la que se le ha sustraído una pieza clave”.*

Carlos Ruiz Zafón

El calificativo de *sofista* comenzó a significar algo agravante debido a las críticas de Sócrates quien consideraba a los sofistas como una influencia nefasta para la vida democrática. Para este filósofo griego –padre de la filosofía política y de la ética– los sofistas no buscaban la verdad, sino tan solo ganar y, para ello, poco les importaba adular la verdad, a su conveniencia. Dominaban el monólogo retórico y lo utilizaban socarronamente para sus fines e intereses.

Por su parte, Aristóteles decía que los sofistas eran maestros de una sabiduría falsa. Para él, en la dialéctica –el diálogo conducente a una conclusión verosímil– se luchaba por la sabiduría; en la retórica solo se pugna por una sabiduría dirigida al poder. Se conoce como sofisma al argumento o raciocinio falso, dirigido a inducir al interlocutor en error. Algunos sofismas se fabrican intencionalmente para persuadir o manipular a los demás, mientras que otros se consuman sin intención debido a descuidos o ignorancia. En ocasiones, pueden ser muy sutiles y persuasivos.

Evo Morales, presidente del Estado, es, sin lugar a dudas, un sofista consumado; hizo de la búsqueda de la salida al mar uno de

---

\* Publicado en *Página Siete*, el 10 de enero de 2019.

\*\* Abogado internacionalista y periodista.

los pilares de su veleidosa e improvisada agenda internacional. El 2013 demandó ante la CIJ solicitando declare a Chile obligado a sentarse a negociar un acuerdo que otorgue a Bolivia una salida soberana al mar. El 1 de octubre de 2018, la CIJ se pronunció desestimando la demanda al descartar todos los argumentos de Bolivia, por 12 votos contra tres. Tajantemente, dictaminó que Chile tuvo la disposición de negociar pero que no contaba con ninguna obligación de hacerlo.

La reacción de presidente Morales no se dejó esperar y replicó: “En este informe, si bien no hay una obligación de negociar, hay una invocación a seguir continuando con el diálogo”. Aludía así al párrafo 176 del fallo donde se puede leer: “sin embargo, los hallazgos de la Corte no deben ser entendidos como si impedirían a las partes continuar su diálogo e intercambios en un espíritu de buena vecindad para atender los asuntos relativos a la situación de enclaustramiento de Bolivia”.

¿Dónde está la invocación? Una invocación es una acción de llamar a alguien, habitualmente con una connotación de urgencia que suele utilizarse como técnica para reclamar la presencia de un ente sobrenatural de carácter religioso o mágico. En el ámbito jurídico se emplea para hacer referencia a alguna norma que proporciona determinados derechos o facultades a quien se acoge a ella.

En el documento, que no es un informe, sino un fallo formal del más alto tribunal global, el párrafo 176 no constituye, de manera alguna, una invocación, más bien es una aclaración o una advertencia para que no se confunda el contenido y alcance del fallo como un impedimento para continuar el diálogo, el mismo diálogo –bueno o malo– que había antes de presentarse la demanda.

De donde resulta que la declaración presidencial constituye un sofisma que tiende a presentar un argumento falso para inducir en error a la opinión pública y a los bolivianos en general.

Hace unos días el señor Presidente volvió a la carga, al sostener que el fallo adverso no es ninguna derrota.

Algunos dicen (*que fue*) como una derrota, pero no es ninguna derrota, ahora tenemos tres (*nuevos*) elementos, al margen de otros para seguir negociando una salida al mar con soberanía porque, primero, la CIJ dijo que Bolivia se ha creado con más de 400 kilómetros sobre las costas del océano Pacífico; segundo, dijo que los tratados no han resuelto el enclaustramiento de Bolivia; y, tercero, instó a seguir negociando para resolver la demanda de Bolivia.

¿Ha dicho eso la CIJ? ¿No son acaso, más bien los antecedentes que la CIJ tomó en cuenta para emitir su fallo? ¿Constituyen estos antecedentes, nuevos elementos? ¿Instó la CIJ a seguir negociando?

Nuevamente, el señor Presidente presenta argumentos falsos con el único propósito de inducir a que los bolivianos cometamos el error de creer que lo que ha pasado, no pasó, y que la derrota no fue tal. Otro sofisma retórico dirigido a aferrarse al poder utilizado retorcidamente una temática tan sacrosanta.

Lo grave es que los sofismas tienden, para el que los propaga, a convertirse en algo que, en sí, es muy preocupante: la mitomanía, entendida ésta como un trastorno patológico que consiste en falsear la realidad como vía de escape para obtener aprobación o admiración.

El fallo de la Corte Internacional de Justicia es una realidad que amerita que la aceptemos tal como ocurrió. Si actuamos mal o bien en La Haya, eso es un pasado homologado por un fallo contundente.

Hay que reconstruir el futuro de nuestro objetivo de retornar al Pacífico, aceptando el presente tal como es, no como quisiéramos que sea. Sofismas y megalomanías solo nos perjudican y postergarán más la solución que todos anhelamos.



# Debate jurídico



# Mar: El fallo de 2018

## Las razones de Bolivia, las razones de la Corte...

*Carlos D. Mesa Gisbert\**

El fallo de 1 de octubre de 2018 emitido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), ha sido uno de los momentos más difíciles de la historia del mar boliviano, cuyas consecuencias están todavía por dilucidarse. Dado su contenido completamente adverso a Bolivia, a pesar de un párrafo breve en sus consideraciones finales que no niega el espacio para un diálogo bilateral, es lógico el sentimiento de frustración y la sensación de fracaso tras cinco años de contencioso jurídico. Es precisamente por eso que quienes, como yo, tuvimos un papel relevante en esta causa demos una explicación y hagamos una interpretación razonado de cómo entendemos el inesperado desenlace.

Este texto es mi interpretación de porqué Bolivia tenía fundadas esperanzas de éxito y porqué la CIJ tomó la decisión que tomó. Demás está decir que asumo a plenitud la parte de responsabilidad que me toca ante este fallo como portavoz internacional de la demanda.

### **Las premisas y la lógica de Bolivia después del fallo de 2015**

Para estar en contexto en torno a lo que representó el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la demanda de Bolivia contra

---

\* Expresidente de Bolivia y representante oficial del país para la explicación de la demanda marítima a la comunidad internacional (2014-2018).

la República de Chile es imprescindible contrastarlo con el primer fallo de esa Corte ante la demanda preliminar de incompetencia que presentó Santiago y que fue rechazada en todos sus términos. Ese elemento fue la precisión en torno a cuál es el objeto de la controversia, que es el que se dilucidó en el tratamiento del fondo de la demanda. Para la CIJ: “el objeto de la controversia es si Chile está obligado a negociar de buena fe el acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico, y, en caso de que esta obligación exista, si Chile la ha incumplido”.

Desechado completamente el argumento de que Bolivia intentó “disfrazar” en su alegato su objeción a la vigencia del Tratado de 1904, lo que estaba en juego era si Chile tenía o no una obligación pendiente con Bolivia y cuál era exactamente la naturaleza de esa obligación lo que nos permitía conocer los alcances de su cumplimiento. Es evidente que cuando una nación somete un diferendo a la decisión de una Corte, existe la posibilidad de que el fallo sea favorable o contrario. Haciendo, además, una lectura de fallos anteriores de la CIJ, se supuso que era posible pensar en un fallo “intermedio” o “salomónico” como una posibilidad alternativa a una decisión por una aceptación total o rechazo de los pedidos del demandante. Sin embargo, el razonamiento apoyado en los elementos jurídicos intrínsecos en juego nos hizo pensar qué podíamos esperar del fallo.

Para comprenderlo era crucial tener en consideración que, si la CIJ concluía que los actos unilaterales de Chile para con Bolivia, obligaban a Chile a negociar con Bolivia, esa convicción no podía separar dos elementos que estaban indisolublemente unidos. La decisión de Chile de negociar con Bolivia tenía que ver con un solo y exclusivo tema: otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar. Las promesas y compromisos de Chile, explícitas y firmes a lo largo de varias décadas, establecieron las dos ideas como un corpus, como un todo inseparable. Ilustran inequívocamente este hecho, a título de ejemplo, dos documentos. El primero, la nota firmada por el canciller chileno Walker Larraín de 20 de junio de 1950: “mi gobierno...está llano a entrar formalmente en una negociación directa destinada a buscar la fórmula que

pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al océano Pacífico”. El segundo, la carta firmada por el canciller chileno Patricio Carvajal el 19 de diciembre de 1975: “Se consideraría (en la negociación) la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana”. Estos dos textos explican perfectamente que los compromisos de Chile expresaban una voluntad integral que suma la negociación al logro de un resultado concreto. Es decir, la negociación en abstracto no estuvo nunca contemplada en ninguna de las promesas chilenas desde que se iniciaron las negociaciones bilaterales en 1920 y concluyeron en ese tenor y con ese contenido en 1983.

Fue por eso sorprendente que el fallo –si hubiese considerado que, en efecto, Chile tenía una obligación jurídica que debía honrar– separase la negociación de los contenidos y resultados consecuentes que le dan sentido. Un fallo que sólo obligase a Chile a sentarse a negociar con Bolivia sin establecer los motivos y objetivos de esa negociación mutilaría la razón última de lo que Chile ofreció y que Bolivia demandaba, una negociación con una sola meta, otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar. Cuando en el fallo de 2015 CIJ aclaró que no podía adelantar el resultado de la negociación, no dijo que no consideraría la razón última de los compromisos chilenos y de la demanda boliviana, sino que –como es obvio– el objeto último de esa negociación es determinar las características y detalles de la cesión de un acceso soberano al mar a Bolivia. Por todo ello, se partió de la convicción de que, si el fallo era favorable a nuestro país, siguiendo la coherencia del contenido y el espíritu de los actos unilaterales de Chile, no se separaría la negociación –sólo un medio– de su resultado: el acceso soberano al mar, el fin último y sustantivo de nuestra demanda.

Los antecedentes del fallo a la demanda preliminar marcaban una secuencia lógica que la corte desbarató de principio a fin, estableciendo una interpretación completamente alejada de la idea –siquiera remota– de que Chile hubiese generado una obligación jurídica con sus compromisos de prácticamente un siglo. Es un hecho que no tiene precedentes en la historia de las relaciones bilaterales entre naciones.

## **Los alegatos orales finales de Bolivia en marzo de 2018. La solidez jurídica de su base argumental**

Es imprescindible para evaluar el contenido y efectos del fallo final de la CIJ analizar el contenido de los alegatos orales de Bolivia en marzo de 2018 que resumen perfectamente el contenido de sus alegatos escritos desde que presentó su memoria en abril de 2014. Este recuento permitirá al lector evaluar si Bolivia tenía o no una estrategia seria y bien fundamentada para llevar adelante una demanda de ese calado, aun conociendo los riesgos de un fallo desfavorable.

### **Premisas I**

1. Lo que Bolivia pidió: que la Corte Internacional de Justicia, recordando los reiterados compromisos de Chile durante casi un siglo, establezca que Chile tiene la obligación de cumplir esas promesas formales en una negociación con Bolivia para, como resultado de ésta, otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar.
2. La secuencia histórica de esos compromisos.
3. Los pilares estratégicos de Chile para resolver los temas pendientes con Bolivia.
4. La precisión de lo que significan las palabras, los actos unilaterales de un Estado y la diferencia entre acercamientos políticos y compromisos que vinculan la fe de ese Estado.
5. La idea de que el derecho internacional es mandatorio en lo que concierne a la buena fe y el imperativo de resolver por la vía del diálogo y la paz las controversias entre Estados.

Esta fue la base de la presentación del equipo jurídico de Bolivia el lunes 19 de marzo de 2018 en el Palacio de la Paz de la Haya, sede de la CIJ, en la primera presentación de los alegatos orales que estuvo a cargo del agente Eduardo Rodríguez, el coagente, Sacha Llorenti y los abogados Antonio Remiro Brotóns, Monique Chemillier, Mathías Forteau, Payam Akhavan, Vaughan Lowe y Amy Sander.

## **Apertura del alegato**

Abrió la ronda el agente Eduardo Rodríguez Veltzé, quien estableció las premisas conceptuales de la demanda boliviana ante la CIJ y dejó muy claro que Bolivia entiende perfectamente que la Corte decidiría sobre el objeto de la controversia, dilucidar si los compromisos de Chile le generan una obligación ineludible para con Bolivia o no. Marcó también uno de los temas más sensibles del fallo de la excepción preliminar, cuando la CIJ dijo que no puede adelantar las características y resultados últimos de una negociación entre ambos países, lo que es evidente, pues lo contrario sería invalidar el sentido mismo de una negociación en la que el tema susceptible de ésta era precisamente poner sobre la mesa propuestas y contrapropuestas que podían dar lugar a un desenlace específico. Pero a la vez, está claro que la CIJ sí podía establecer en su fallo la obligación de negociar como objetivo último de la negociación.

Carecería de sentido alguno asumir que un fallo referido a una cuestión tan específica y que ha estado siempre ligada (negociar para otorgar soberanía), presuponga una negociación cuyo fin último sea –por ejemplo– ampliar las facilidades de libre tránsito o conceder una zona económica especial. La presentación fue clara al marcar el fuerte impacto emocional que este desgarramiento representa para Bolivia y los graves perjuicios que la mediterraneidad representa para el crecimiento económico del país.

## **Una sucesión de hechos en la historia que exigía el cumplimiento de promesas reiteradas**

Payam Akhavan explicó la secuencia histórica de los compromisos de Chile, no sólo después del Tratado de 1904, sino antes. Desde el Pacto de Tregua, pasando por los tratados de 1895 y su texto de transferencia de territorios que, aunque no concretado, marcó la línea maestra de las promesas de Chile. Akhavan demostró claramente que Chile tomó la decisión de iniciar también negociaciones

con Bolivia después y al margen del Tratado de 1904. Es la línea de razonamiento sostenida de modo central por Bolivia, basada en algo fundamental, el fallo de la CIJ de 24 de septiembre de 2015, que estableció sin lugar a interpretación alguna que el Tratado de 1904 no había resuelto los temas pendientes entre Bolivia y Chile.

La secuencia de compromisos chilenos pos tratado se inició en 1920 y continuó en 1923, 1926, 1950, 1961, 1975, 1987, 2000 y 2006. Akhavan se detuvo en el contenido trascendente de los compromisos asumidos por Chile en la negociación de Charaña en 1975 y en la crucial resolución de la OEA de 1979, ratificada por Chile en ese organismo en la resolución de 1983 además de otras dos anteriores (“la solución de la mediterraneidad boliviana es de interés hemisférico”).

## **Los pilares de la estrategia chilena que explican el despojo chileno del litoral boliviano**

Monique Chemillier hizo énfasis en un aspecto central, la estrategia chilena y sus dos pilares. Explicó que Chile tuvo dos objetivos desde el inició de su carrera para apoderarse del litoral boliviano y sus riquezas. El primero, el despojo por las armas de todo nuestro territorio marítimo y el segundo, una compensación imprescindible para que Bolivia no perdiera su acceso soberano al mar y para evitar lo que de hecho ocurrió, que el problema no fue resuelto por Santiago y que 139 años después el diferendo entre ambos países subsistía. Por eso, presidentes como Aníbal Pinto y Domingo Santa María inauguraron la “política boliviana” de Santiago y por eso se entiende perfectamente que Chile, como parte de una estrategia que buscaba cerrar para siempre la herida que dejó la invasión y el Tratado de 1904, hizo tantos y tan reiterados ofrecimientos a Bolivia a lo largo de casi una centuria. Chemillier recordó que tal estrategia no tocaba el Tratado de 1904 porque la negociación territorial se hizo siempre sobre territorios ubicados al norte del desierto de Atacama que había sido el departamento del Litoral y que pasó a poder de Chile a través del citado Tratado.

## **El sentido último de las palabras en el ámbito jurídico**

Antonio Remiro Brotóns hizo una reflexión referida a la naturaleza intrínseca del contenido y el sentido de las palabras. En el caso de los compromisos de Chile y las negociaciones entre ambos países, el concepto de “decidir” y de “resolver” tiene un contenido unívoco, el de llevar adelante una negociación con la expresa voluntad de llegar a una solución (el fin de nuestra mediterraneidad). El letrado dio la vuelta a la palabra “aspiración” usada con intención por Chile, interpretando correctamente que Chile comprometía su voluntad de resolver esa “aspiración”, entendida como el intenso deseo de recuperar un acceso soberano al mar. Continuó Remiro Brotóns desmontando la idea de que esas promesas fueron, o diálogos sin trascendencia o, en el mejor de los casos, negociaciones políticas sin consecuencias jurídicas. Apegado a principios del derecho internacional y con ejemplos de antecedentes que han sentado jurisprudencia, dejó claro que en el contexto del conjunto de los compromisos referidos por su colega Akhavan, éstos no son otra cosa que la palabra oficial de la República de Chile que sólo puede tener un desenlace, su cumplimiento no honrado hasta hoy.

## **La fuerza del derecho internacional y sus imperativos**

Vaughan Lowe hizo un enfoque que se apoyó en los documentos fundamentales que la comunidad internacional ha desarrollado a lo largo de décadas. Hizo énfasis en el pivote que es el artículo 2, párrafo 3 de la carta de la ONU que establece de manera imperativa que los Estados miembros se comprometen a arreglar sus controversias de manera pacífica y de buena fe, citó también los compromisos multilaterales equivalentes de la OEA y los documentos de Manila que fortalecen el concepto filosófico de la demanda boliviana: la necesidad de aplicar una voluntad política real y de buena fe de resolver situaciones que amenazan la paz y la justicia. Pero Lowe fue más allá, esa voluntad debe ser un principio rector aún en situaciones en las que no haya una amenaza específica a la estabilidad o la paz entre dos naciones.

Como ya había adelantado Akhavan, Lowe recordó que la idea de un diálogo-negociación no puede limitarse a que una parte escuche con atención e interés a la otra sin otra voluntad que la de cumplir un trámite. La indisoluble ligazón entre diálogo, voluntad política de obtener un resultado práctico y la buena fe inherente a esa voluntad son componentes intrínsecos sobre los que se afirma la convivencia internacional y, sobre todo, las normas fundamentales en el mundo. Fue, en suma, una apertura en la que en ese primer tramo historia y derecho fueron de la mano, no por un afán de erudición, sino porque las pruebas de los compromisos de Chile requerían de un recuento histórico exhaustivo junto a los argumentos jurídicos que explicaban por qué Chile tenía que cumplir lo que prometió durante casi cien años sin honrar nunca su palabra.

## **Premisas II**

El segundo día de los alegatos se establecieron elementos de refuerzo argumental

1. La solidez de los compromisos de Chile y la evidencia de su carácter solemne los hacía jurídicamente exigibles.
2. Elementos jurídicos complementarios: los acuerdos tácitos, la aquiescencia y el principio jurídico del estoppel.
3. La trascendencia de las resoluciones multilaterales (OEA) y la aceptación de Chile por pasiva y por activa de su carácter imperativo.
4. La puesta en evidencia de las tres falacias de Chile: que Bolivia no sostuvo su voluntad negociadora en el tiempo, que los diferentes compromisos de Chile fueron independientes y sin continuidad entre sí y que, quien frustró un acuerdo fue Bolivia a partir de la ruptura de la negociación de Charaña.

## **Los compromisos de Chile y su trascendencia**

Abrió la presentación Antonio Remiro Brotóns recordando que la secuencia de promesas de Chile se inició en 1919 con una propuesta

espontánea del gobierno de Chile, ofreciendo abrir una negociación para otorgarle un puerto soberano a Bolivia sobre la base de un resultado favorable a ese país en el referendo que debió hacerse sobre Tacna y Arica. Explicó que las negociaciones de 1920, la oferta de 1923 y el Memorándum Matte de 1926, marcaron compromisos inequívocos en la dirección de nuestra demanda. Remiro Brotóns recordó que el Tratado de 1929, al establecer una cláusula secreta forzando a un entendimiento entre Chile y Perú en caso de que cualquiera quisiese ceder territorio a un tercero (Bolivia), reconocía que existía un tema pendiente y no resuelto entre Chile y Bolivia, razón única de dicha cláusula. Para el jurista de Bolivia los dos hitos fundamentales de esa secuencia fueron las notas diplomáticas de 1950 (negociadas desde 1947) y la negociación de Charaña de 1975. En ambos casos el contenido de los documentos y los compromisos expresados en ellos tuvieron el carácter de un tratado y su trascendencia no puede apreciarse de otra manera. Los términos acordados hacían referencia a una voluntad clara y transparente de otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar.

No es menos relevante la oferta unilateral hecha por el embajador Trucco en 1961, respondida por el ministro Fellmann, que ratificó una oferta unilateral por parte de Chile y una aceptación boliviana de considerarla. Finalmente, Remiro Brotóns recordó el Enfoque Fresco de 1987, abruptamente interrumpido por Chile y las agendas de Algarve (sin exclusiones) en 2000 y de los 13 puntos en 2006, cuyo punto sexto era el mar. Todos estos elementos indicaban no sólo la evidencia de los compromisos, sino la naturaleza formal y solemne de su contenido con sus dos componentes esenciales: negociar para, como consecuencia, otorgarle un acceso soberano al mar a Bolivia.

## **Los elementos jurídicos complementarios**

Akhavan incorporó los elementos subsidiarios, pero fundamentales que fortalecían la evidencia inescapable del contenido de los compromisos chilenos. Refirió primero el concepto de los

acuerdos tácitos relacionados a la gran cantidad de encuentros entre autoridades de ambos países (incluidos presidentes), en los que se tocó de manera directa el tema de la mediterraneidad boliviana y que debían ser considerados como una prolongación de que la estrategia chilena de ofrecerle a Bolivia un acceso soberano al mar fue durante más de un siglo parte de su política exterior con Bolivia. Baste citar discursos explícitos de compromiso en esa dirección de presidentes como Alessandri en 1923, González Videla en 1948 o Augusto Pinochet en 1976.

El otro criterio expuesto tuvo que ver con el principio de la aquiescencia, aquel en el que la nación concernida (Chile) no objetó la acción de la otra nación (Bolivia), que ratifica una determinada condición. El ejemplo más ilustrativo fue la ratificación por parte de Bolivia del Acuerdo Internacional del Derecho del Mar en 1984, ratificación hecha con la salvedad de que el país dijo con precisión que su condición mediterránea no era ni sería permanente y que su reivindicación de soberanía era ineludible. Chile no hizo ninguna aclaración ni objeción a tal afirmación boliviana en un documento de trascendencia internacional, su silencio debía entenderse como una aceptación del argumento boliviano.

Finalmente, Akhavan se refirió a un principio jurídico medular, denominado “estoppel” cuya base es la de que ningún Estado puede revocar de manera flagrante actos anteriores en los que comprometió la fe de su palabra. En el caso que nos ocupa, los reiterados compromisos casi seculares de Chile de negociar con Bolivia para otorgarle una salida soberana al mar no podían ser revocados con la afirmación de los circunstanciales gobernantes de Chile de que no hay compromisos pendientes entre ambos Estados y de que Chile no está dispuesta a negociar soberanía territorial con Bolivia.

## **El rol crucial del multilateralismo en este caso**

La abogada Amy Sander incidió de manera significativa en la importancia trascendental del escenario multilateral. Ya Lowe

lo había hecho en la primera jornada en la carta de Naciones Unidas y el imperativo de la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas a las controversias. Sander se detuvo largamente en las resoluciones de la OEA, indicando que ésta es el organismo más importante del Hemisferio Occidental del que participan 35 naciones. Subrayó que la filosofía de su carta constitutiva tiene exactamente el mismo espíritu que el de la ONU. Recordó que la OEA ha emitido 11 resoluciones de su Asamblea General referidas a la necesidad de resolver la mediterraneidad boliviana, la más importante de ellas la de 1979, que establece que la solución de nuestra mediterraneidad es una cuestión de interés hemisférico vinculado con la paz regional.

Recordó que Chile se opuso a ocho de las 11 resoluciones, pero suscribió (aprobó) los tres restantes. Lo importante es que Chile trabajó conjuntamente, frase por frase, el contenido de la Resolución de 1983 que, bajo iniciativa de Colombia, debió culminar en una negociación bilateral frustrada por Chile en 1985. Pero contra lo que Chile pretendía, la negativa a apoyar los otros ocho documentos no estaba referida al tema de fondo sino a la competencia de la propia OEA. En otras palabras, que en todos esos casos Chile reivindicó su voluntad de resolver el tema de modo bilateral y negociado con Bolivia, ratificando el reconocimiento de sus reiterados compromisos anteriores. Este proceso referido al multilateralismo impone obligaciones de una gran fuerza que se suman a los compromisos directos hechos por Chile desde 1920.

## **Contra las falacias**

Mathías Forteau, refiriéndose sobre todo a la dúplica de Chile, estableció respuesta a tres cuestiones muy importantes. La primera, que Bolivia no sostuvo en el tiempo la idea de una negociación con Chile y que durante largos periodos no se pronunció, entendiéndose así que había desistido de sus objetivos en torno al mar. Al margen de circunstancias excepcionales tan evidentes como la Guerra del Chaco o la II Guerra Mundial, Bolivia mantuvo una

línea sostenida de demanda de un acceso soberano al mar desde 1910 en adelante, prácticamente sin interrupciones, no sólo a través de propuesta de negociación y apertura de conversaciones que derivaron en los tantas veces citados compromisos formales de Chile que se iniciaron en 1920, sino que en los interregnos de esos documentos mantuvo siempre viva su posición en todos los escenarios posibles como lo prueban varios hechos: su representación en Washington ante la negociación bilateral a la que forzaron Chile y Perú en los años 20, o la intensa tarea de Ostría Gutiérrez entre 1947 y 1951, o los intercambios epistolares vía memorándums del periodo 1961-1963, o, por supuesto, la ininterrumpida presentación del caso en foros internacionales como la OEA, la ONU o la Cumbre de las Américas.

La segunda, que las ofertas de Chile fueron independientes entre sí y no pueden entenderse como una voluntad sostenida en el tiempo como política de Estado. Las negociaciones de 1950, 1975 y 1987 bastan para desmontar tal afirmación. En todos los casos, los representantes de ambas naciones hicieron referencias explícitas y subrayadas en los respectivos documentos sobre los antecedentes (o precedentes) como base sobre la que se iniciaban esos procesos que culminaron en compromisos formales de Chile. Prácticamente no hay documento en el que Chile y Bolivia no hagan mención del camino que se había avanzado antes de cada nuevo proceso.

Tercera, que la ruptura de relaciones diplomáticas en 1978, como hito, marcó el final de los compromisos de Chile y de la posibilidad de exigir su cumplimiento por parte de Bolivia. Forteau apeló a dos cuestiones. La primera, que la negociación no se frustró por la cuestión del intercambio territorial, ya que Bolivia aceptó globalmente la propuesta chilena y nunca rechazó explícitamente la discusión de este punto. En realidad, el camino de Charaña lo cortó Chile al declinar la consideración de la contrapropuesta peruana a la consulta chilena (en virtud del tratado de 1929), que imposibilitaba hacer realidad la continuación de la negociación bilateral. A pesar de ello, embajadores y presidentes intentaron reencaminar sin éxito el proceso frustrado por Chile. La ruptura de relaciones expresaba la denuncia de Bolivia del incumplimiento

del compromiso de Chile. Pero, lo más importante, si esto fuera verdad, Chile no hubiese aceptado la negociación del Enfoque Fresco en 1987 ni se hubiese avenido a las agendas de Algarve de 2000 y de los 13 puntos de 2006.

De esta manera, Bolivia no sólo desarrolló los argumentos nodales de su memoria y su réplica, sino profundizó en elementos ampliatorios –particularmente el referido a la OEA– que subrayaban la incuestionable fuerza de su demanda, basada en la obligación de Chile de cumplir sus reiterados compromisos de otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar después y al margen del Tratado de 1904. Confirmó así lo dicho en el fallo de la CIJ de 2015 que desmiente que el Tratado de 1904 haya sido el alfa y el omega de la relación binacional sobre el tema y, menos aún, que hayaresuelto todos los temas pendientes entre ambas naciones.

### **Premisas III**

Era tarea de Bolivia en su alegato final no sólo redondear la base de su argumentación, sino rebatir el de Chile y sus fundamentos. Estos fueron los puntos medulares de esa última intervención:

1. No había un “eslabón perdido” que demuestre el compromiso de Chile, había una continuidad consistente en el tiempo, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.
2. Los compromisos de Chile pasaron por todo el abanico, la promesa verbal, las intenciones expresadas por escrito y los documentos que reflejan una negociación que tenía el valor de un acuerdo
3. Las resoluciones de la OEA no podían considerarse como documentos vacíos, marcaban una expresión hemisférica con un objetivo. La vinculación con sus resoluciones la ratificó la redacción común (de Chile y Bolivia) y el consenso (con el voto positivo de Chile) de tales instrumentos jurídicos.
4. El derecho internacional es el único camino para la solución de diferendos bilaterales. ¿El sentido de la carta de la ONU es

una mera declaración? ¿Debíamos obviar su lectura o, peor aún, echarla a la basura? El alegato de Bolivia se apoyó en principios de derecho basados en una negociación bilateral y en principios universales.

5. La CIJ debía fallar en derecho, sin duda, pero era la solidez de los argumentos de Bolivia la que establecía la combinación de argumentos jurídicos que conducían a administrar un fallo en justicia.

“Ni Dios ni la corona española le dieron a Chile la costa norte de su territorio”, dijo Remiro Brotóns. Los procesos de 1950 y 1975 tenían, por todas sus características: intercambio de notas, correspondencia y memorándums; el carácter formal de un acuerdo, eran, de manera inequívoca fuentes jurídicas que generan una obligación vinculante de cumplimiento obligatorio. Remiro Brotóns recordó que Chile alegó que los acuerdos de 1952 en la controversia entre ese país y el Perú debían ser considerado como un Tratado, argumentando exactamente lo contrario de lo que defendían sus abogados en su alegato contra Bolivia. Quedó claro que las obligaciones tienen una relación directa con la actitud de las partes, es decir con la voluntad intrínseca de estas en el momento de llevar adelante una negociación, cuya forma y fondo deben basarse en la buena fe.

No tenía ningún sentido pretender que el único lenguaje aceptable para reconocer una obligación es el expreso y directo, cuando es una práctica universal el lenguaje diplomático y sus usos. A pesar de ello, como se probó en las notas diplomáticas de 1950, no hay posibilidad alguna de caer en error viendo los documentos de Bolivia y de Chile, en los que se estableció meridianamente la voluntad de Chile de negociar para otorgarle a Bolivia un acceso al mar sin compensaciones de carácter territorial. Tampoco tenía asidero la idea de que cada negociación fue independiente y separada entre sí. La propia negociación de 1950 fue preparada y trabajada arduamente desde 1947 hasta 1950. Las declaraciones de política interna del canciller de Chile expresaban una idea fundamental (13.9.1950) cuando Walker L. afirmó que era su intención cumplir

lo que “hemos comprometido (los chilenos) de forma reiterada”. Referencia que se remonta a los años 20 del siglo pasado

Decir que no hay ninguna referencia a la palabra disputa es olvidar el concepto exactamente equivalente de “tema pendiente” que aparece en las resoluciones. De igual modo, Chile no podía aducir que si un país concernido no participa de la redacción del texto no puede ser forzado a aceptar su contenido, pues en la Resolución 686 de 1983, participó directamente en la redacción conjunta de su contenido junto a Bolivia, con los buenos oficios de Colombia. Por si esto fuera poco, el secretario general de la OEA, el chileno José Miguel Insulza, afirmó en 2010 y 2011 que la mediterraneidad de Bolivia es un tema que debe resolverse.

Forteau dijo que Bolivia se refirió en este proceso y de manera expresa a los sucesivos y encadenados compromisos históricos que emanaron desde el propio momento en que Chile se apropió del litoral boliviano en 1879 (esa fue la ya citada “política boliviana” de los presidentes Prieto y Santamaría). Desde antes del Pacto de Tregua de 1884, Chile afirmó que estaba dispuesto a negociar y satisfacer el pedido de Bolivia de contar con un puerto soberano sobre el Pacífico. La cadena ininterrumpida de compromisos estuvo siempre estrecha e íntimamente unida por la continuidad explícita o implícita de referencias a los antecedentes, al contrario de lo que afirmó Chile en su alegato. Así, en 1950 se refirió a lo negociado en 1895, 1920, 1923 y 1926 y, por supuesto, en 1975 tomó la referencia de forma y fondo de las notas diplomáticas de 1950. Es más, el Tratado de 1904 no rompió la línea de continuidad de la política de compromisos chilenos iniciada antes, desde 1879 y después, desde 1919.

La afirmación de que Bolivia rompió la negociación de Charaña no se sostenía. El fracaso, como ya se dijo en el primer alegato, tuvo que ver con la negativa de Chile de considerar la contrapropuesta peruana de noviembre de 1976, pero, además, entre septiembre y diciembre de 1977, Perú expresó claramente que su contrapropuesta estaba abierta a modificaciones y no era la última palabra. Banzer reprochó a Chile su negativa de hacer esa consideración sobre el documento peruano. La ruptura de

relaciones fue el resultado de la negativa chilena de cambiar su posición con respecto a ese tema. Desde que en 1987 Chile giró su posición, que debía ser sometida a la figura jurídica del estoppel, no era verdad que Bolivia dejara de lado su recordación de los compromisos chilenos y demanda de un acceso soberano al mar. Lo prueban las declaraciones del país en la OEA en la primera mitad de los años noventa, en 2003 y en 2004, en todos estos casos mencionando los antecedentes históricos ya referidos.

Lowe recordó que no se puede seguir insistiendo en que el libre acceso resuelve o es equivalente a un acceso soberano. La forma del acceso hace la diferencia, en costos, en libertad de toma de decisiones, en administración directa y en una estrategia marítima del país, independiente y soberana. Chemillier subrayó que Chile pretendía que su única y plena satisfacción era el Tratado de 1904 y se anclaba erradamente en este documento, pero la realidad de la historia se impone. Las obligaciones jurídicas de ese país emanaban de su propia y voluntaria decisión de negociar más allá del tratado que invocaba como único referente.

La CIJ debía afinar su jurisprudencia. Una negociación debe, sin duda, estar sometida al derecho. En este punto se genera una obligación por los medios (la negociación), pero de igual modo y tan importante como lo primero, es una obligación generada por los resultados (el fin último, otorgarle a Bolivia un acceso soberano al mar). No tenía sentido suponer que de lo que se trataba es de una negociación abstracta y general. Había un objetivo específico que le da sentido y dirección a toda esta historia: el medio para lograr un fin son partes de un todo inseparable. Por tanto, se trataba de una negociación condicionada que le daba un marco específico. Esto obligaba a las partes a una lealtad con lo negociado y también con los compromisos adquiridos en el tiempo como producto de esas negociaciones. Chile había roto el pacto de confianza que determinaron sus propios compromisos anteriores.

A la idea de paz y seguridad hay que añadirle la de la Justicia. Bolivia es víctima de una injusticia y Chile, porque lo sabe, ofreció reiteradamente repararla. Por eso es imprescindible la negociación de un acceso soberano. Fallar en derecho, en este

caso concreto, conduce a fallar en justicia. El nombre de este alto tribunal es Corte Internacional de Justicia, no Corte Internacional de Derecho. El nexo histórico entre Bolivia y el mar es indisoluble desde nuestras primeras culturas hasta hoy y está ligado a nuestra identidad colectiva. Bolivia buscaba en 2018 un nuevo espacio de acercamiento diplomático. El objetivo era hallar soluciones prácticas que generen un resultado de ventaja y satisfacción a los intereses de ambos Estados. Recordaron, finalmente, el pedido a la CIJ que, por la obligación creada por el propio Chile, este país debía sentarse a negociar con Bolivia para otorgarle un acceso soberano al Pacífico, de buena fe, de modo razonable entre las partes y en un tiempo también razonable.

### **Ante el fallo adverso de la Corte**

Ciertamente no fue el fallo que esperábamos. Después de lo que considero un consistente corpus jurídico sólido argumentalmente y muy poderoso en sus razonamientos para justificar una decisión favorable a Bolivia, como creo haber explicado en mi lectura de cada una de las intervenciones de nuestro equipo jurídico desarrolladas en páginas anteriores, la Corte Internacional de Justicia fue categórica en su conclusión final cuando dijo: “La República de Chile no ha contraído la obligación de negociar un acceso soberano al mar con el Estado Plurinacional de Bolivia”.

Para quienes trabajamos en la demanda, no cupo sino asumir con claridad la cuota de responsabilidad que a cada uno le toca en la dimensión exacta de lo que tenía encomendado. Para un Estado serio que respeta a la comunidad internacional y a sí mismo, no cabía otra cosa que aceptar el fallo de la CIJ, no sólo por las razones citadas, sino porque le pedimos a Chile que se sometiera al fallo en caso de serle desfavorable. Para Bolivia, que proclama en su CPE que “es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz, así como la cooperación entre los pueblos”, no cabía otra acción que la formulación de una nueva era con nuevas personas en las relaciones bilaterales con Chile que promuevan el diálogo,

la confianza y el desarrollo de una agenda amplia que resuelva los asuntos pendientes y que construya puentes de integración y beneficio mutuo.

¿Cómo explicar la demanda, su formulación, su defensa y su difusión? ¿Cómo explicar el fallo?

Este no era un fallo de límites territoriales que alcanzara solamente a los dos Estados concernidos en el litigio, era un fallo que podía haber dado una respuesta conceptual a compromisos entendidos como acuerdos bilaterales y declaraciones de un Estado para con otro, entendidas como actos unilaterales; en ambos casos susceptibles de ser jurídicamente exigibles. La disyuntiva de los jueces no era, en consecuencia, decir sí a una demanda de Bolivia, sino escoger el camino entre una interpretación progresista y de siglo XXI de dos figuras muy importantes del derecho internacional, o, por el contrario, el del statu quo con una interpretación que no modificara el ya de sí complejo escenario jurídico internacional. No hay que olvidar que tres de los 15 jueces de la CIJ, Patrick Robinson, Nawaf Salam e Ives Daudet (juez ad hoc de Bolivia), a pesar de representar una evidente minoría, hicieron reflexiones disidentes que avalaron y justificaron la argumentación de Bolivia.

El juez Robinson dijo:

A partir de esta plétora de comunicaciones e intercambios realizados durante un período de casi nueve décadas, la presente opinión ha identificado que el Memorándum Trucco, la respuesta de Bolivia y las Declaraciones de Charaña dan lugar a una obligación jurídica que recae sobre Chile con el fin de negociar el acceso soberano de Bolivia al Pacífico; en otras palabras, estos dos conjuntos de instrumentos establecen tratados, dentro del significado de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (“CVDT”), que obligan a Chile a negociar el acceso soberano de Bolivia al Pacífico.

A la luz de su contenido, las “circunstancias particulares” o el contexto en el que se redactaron, evidencian la intención de las Partes de crear una obligación para que Chile negocie el acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico. El análisis presentado... establece que esa obligación no ha sido cumplida”. “Por lo tanto, la Corte debería haberle otorgado a Bolivia una declaración

en sentido de que Chile tiene la obligación jurídica de negociar directamente con Bolivia para encontrar una fórmula o solución que le permita a Bolivia tener acceso soberano al océano Pacífico.

El juez Salam afirmó:

En mi opinión, el compromiso de Chile de negociar con Bolivia una solución a su enclaustramiento también se ve confirmado por una serie de declaraciones unilaterales. Y, se reconoce que las declaraciones que toman la forma de actos unilaterales, relacionados con situaciones jurídicas o fácticas, pueden tener el efecto de crear obligaciones jurídicas (véase Pruebas Nucleares (Australia vs. Francia), Fallo, Informes de la CIJ de 1974, p. 267, párr. 43) cuando la persona que hace la declaración es capaz de comprometer al Estado (Actividades Armadas en el Territorio del Congo (Nueva Aplicación: 2002) (República Democrática del Congo vs. Ruanda), Jurisdicción y Admisibilidad, Fallo, Informes de la CIJ de 2006, p. 27, párr. 46).

Me centraré aquí en la declaración que considero más relevante, ya que afirma claramente, o al menos confirma, el compromiso de Chile de negociar con Bolivia. Es una carta enviada por el Presidente chileno a su contraparte boliviana. El 18 de enero de 1978: “Reitero la intención de mi gobierno de promover la negociación en curso encaminada a satisfacer los anhelos del país hermano para obtener una salida soberana al océano Pacífico”. Luego subraya su propósito de “impulsar las negociaciones destinadas a otorgar a Bolivia una salida soberana al océano Pacífico a través del nombramiento de Representantes Especiales”. “...el lenguaje utilizado por el Presidente de Chile es tanto más preciso como más fuerte que el utilizado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, Sr. Ihlen, en el caso relacionado con el Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental (Dinamarca vs. Noruega), que la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) consideró como una “promesa incondicional y definitiva.

Finalmente, el juez Daudet subrayó:

En la audiencia, Bolivia presentó el argumento de que “incluso si no hay un evento decisivo, un momento mágico en el que se crea la obligación, la práctica histórica acumulada puede tener un “Efecto

decisivo”.<sup>1</sup> Como observó la Corte en el párrafo 174 de su sentencia, este argumento “se basa en el supuesto de que una obligación puede surgir a través del efecto acumulativo de una serie de actos, incluso si no se basa en un fundamento jurídico específico”. Lamento que la Corte, en ese mismo párrafo, rechace la afirmación de Bolivia bajo el motivo de que no había surgido ninguna obligación de ninguna de las bases que invocó aisladamente, “el hecho de considerarlas acumulativamente. no puede modificar este resultado.

En ciertas situaciones, la regla jurídica y la regla moral se juntan, como es normal en un sistema de derecho, donde algunos de cuyos principios son resultado de una regla moral. La buena fe es una de ellas. No es que ninguna de las partes la haya perdido. Además, como declaró la Corte en varias ocasiones, adoptando una fórmula de arbitraje en el *Caso del Lago Lannoux (España c. Francia)*, *Informes de Laudos Arbitrales(RSA)*, Vol. XII (1957), p. 305), “es un principio general de derecho ... según el cual la mala fe no se presume” (ver *Disputa relacionada a los derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica c. Nicaragua)*, *Fallo, Informes de la C.I.Ĵ. de 2009*, p. 267, párr. 150; *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, *Jurisdicción y Admisibilidad, Fallo, Informes de la C.I.Ĵ. de 1984*, pp. 437, párr 101; ver también la Opinión Disidente del Juez Yusuf en *el Caso relativo a la Caza de Ballenas en la Antártida (Australia c. Japón, Nueva Zelanda (interviniente))*, *Fallo, Informes de la C.I.Ĵ. de 2014*, p. 402, párr. 54”).

Yerran quienes atribuyen este revés a la falta de argumentos y de consistencia por parte de Bolivia. Basta una revisión de lo que la CIJ ha dicho, por ejemplo, en torno a las notas de 1950 y el desarrollo de la negociación de Charaña, para ver una lectura de los magistrados que no demuestra, más allá de diferencias de redacción en 1950 y de la sugestiva omisión en el análisis de la carta crucial del canciller Carvajal en 1975, que esos dos instrumentos no generaban la obligación jurídica de un compromiso incumplido por parte de Chile. Sorprende también su descalificación del valor y efecto de las cartas de la ONU, y la OEA y de las resoluciones

---

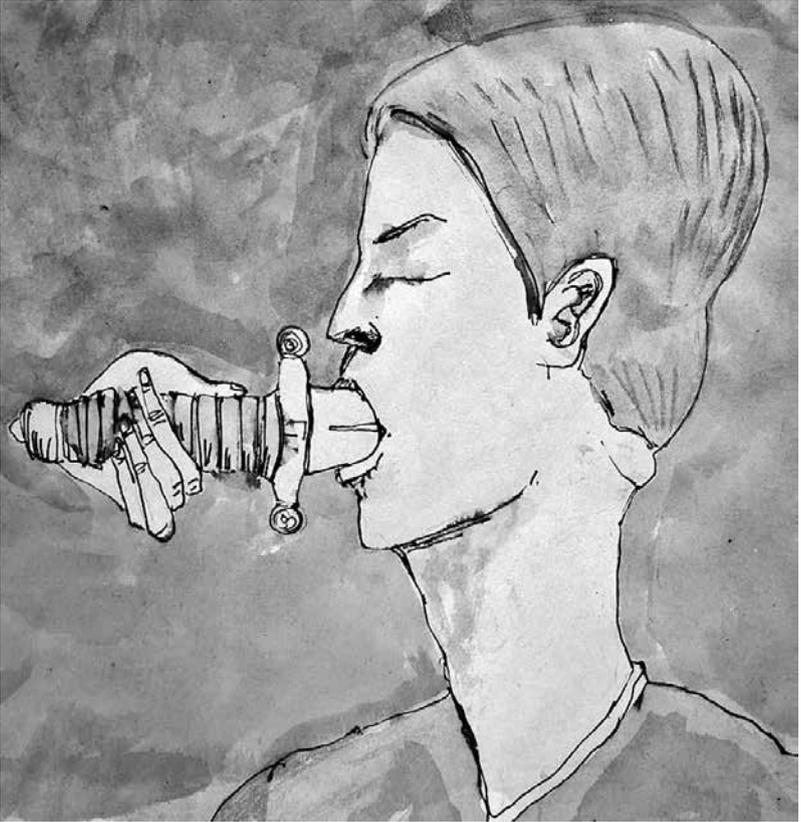
1 Ver CR 2018/10, p. 15, par. 3.

de esta última, viniendo de un brazo jurídico del más importante organismo multilateral de justicia.

Es que la CIJ vio más allá de nuestra mediterraneidad, asumió que entre la justicia y la seguridad jurídica internacional primaba un sentido de “responsabilidad global” frente a un orden que es frágil, en un momento de la historia en que el escenario mundial está condicionado por figuras que reverdecen la lógica del poder total y bloques que enfrentan los desafíos crecientes de las naciones emergentes. No es el tiempo de proveerlas de instrumentos jurídicos que puedan poner en riesgo esa visión. Sólo así se puede explicar este giro de 180 grados entre el fallo de 2015 y éste. En 2015 ese mismo cuerpo decía: “Las disposiciones del Tratado de Paz de 1904... no abordan, ni expresamente ni implícitamente, la cuestión relativa a la supuesta obligación de Chile de negociar el acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico... En opinión de la Corte, consiguientemente, los asuntos en disputa no son asuntos ‘ni resueltos por arreglo de partes, o por laudo arbitral, o por una sentencia de una corte internacional’ ni ‘regidos por acuerdos o tratados en vigencia’...”.

A pesar de todo, este razonamiento sigue siendo crucial y fue ratificado por la CIJ en el veredicto del 1 de octubre cuando dijo: “No se debe entender (el fallo) como una negativa a las partes para continuar este diálogo... para buscar resolver asuntos relativos a la situación de mediterraneidad de Bolivia, que ambos (países) reconocen como un asunto de interés mutuo”.

Nunca dejará de resonar para nosotros la voz de Daniel Sánchez Bustamante: “Ahora y siempre, en la medida de sus fuerzas (Bolivia), hará cuánto le sea posible para llegar a poseer por lo menos un puerto... sobre el Pacífico y no podrá resignarse jamás a la inacción cada vez que se agite este asunto... que compromete las bases mismas de su existencia”. Vendrá otro tiempo y esta rosa de los vientos será imprescindible para encontrar caminos renovados en busca de este objetivo irrenunciable.



Gustavo Fernández:  
“Quien llevaba el estandarte era él,  
pero el golpe no le afecta sólo a él”

*Página Siete - Domingo, 7 de octubre de 2018*

Gustavo Fernández es un experimentado diplomático boliviano. Fue tres veces canciller y se desempeñó en diversas misiones del país en el exterior, además de ejercer cargos en organismos internacionales. Como la mayoría, fue un optimista respecto al fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), por lo que ahora hace un análisis sereno de la derrota. No tiene miedo de pronunciar esa palabra y tampoco endilga toda la responsabilidad a Evo Morales. Eso sí, cree que este es un tema para las nuevas generaciones porque el fallo ha cerrado un ciclo político en Bolivia.

*¿Cuál es su evaluación del resultado adverso para Bolivia en la CIJ?*

La conclusión de estos cinco años de juicio es que la CIJ estableció que el problema del acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico era un problema pendiente entre los dos países que no fue resuelto ni por el Tratado de 1904 ni por el fallo de un tribunal de justicia. La segunda parte de la conclusión es que, a pesar de eso, el tribunal llegó a la conclusión de que Chile no tiene la obligación jurídica de negociar con Bolivia. En determinado momento, yo entre muchos otros, llegamos a la conclusión de que el fallo del incidente preliminar había sentado las bases para que la sentencia estableciera que, si existe problema entre dos estados, ese problema debe resolverse por vías pacíficas, mediante la negociación directa.

Esperamos todos que la sentencia dijera que las partes tenían la obligación de negociar, las dos, y no sólo Chile, como lo habíamos planteado nosotros. Creo que en esa apreciación coincidían también los juristas y políticos chilenos porque eso es lo que esperaban, pero el tribunal derivó su análisis con extremo formalismo a la tipificación perfecta de la obligación de negociar y resultó que, con ese análisis, llegó a la conclusión de que no existía la obligación jurídica de negociar. Sin ninguna duda, es un golpe importante, es un fallo que ha causado una profunda desazón en el país y una gran sorpresa en Bolivia y en el sistema internacional.

*Se habla de un retroceso histórico sin precedentes. ¿Cuáles serían las sumas y saldos de esta derrota?*

Yo diría que esta derrota, por ser una derrota jurídica, es comparable a la derrota de la Liga de las Naciones Unidas. En ambos casos recurrimos a la demanda jurídica más que a la gestión política, en la Liga de las Naciones el asunto fue rechazado muy rápidamente y en este otro llevamos cuatro años de un intenso debate jurídico. Si alguna lección dejó este proceso es que la vía jurídica no era la apropiada.

*¿Eso quiere decir que no debimos haber planteado una demanda ante La Haya?*

Eso quiere decir que pudimos e hicimos un buen caso, pero no ganamos. El resultado final es que perdimos y que la vía jurídica no funcionó. Eso no quiere decir que esto represente un retroceso respecto a los últimos 50 años. Las notas del 50, están; la negociación de Charaña, está; la resolución de 1979, está. Esto no significa que volvimos a fojas cero, esto significa que escogimos un camino y resultó que no era el que esperábamos.

*La respuesta chilena es que aquí no hay nada más que hablar y que el caso se acabó.*

Eso es lo que decía antes del juicio. El año 2011, Chile hizo una declaración formal indicando que no quería conversar nunca más de

soberanía con Bolivia, es por eso que se hizo el juicio, porque rompió los compromisos que había venido acumulando históricamente para hablar del tema. Hoy condiciona todo a que no se trate el tema del mar, pero vamos a ver después si ese planteamiento chileno corresponde a la realidad. Yo creo que una de las ventajas de este proceso fue una reafirmación muy intensa de nuestra unidad nacional y el renacimiento de la expectativa boliviana sobre el acceso soberano al mar. El punto negativo es que cuando parecía que estábamos avanzando en una dirección, caímos y cuanto más alto suben tus expectativas, más fuerte es la caída. Es lógico que la gente tenga hoy día un sentimiento de sorpresa, desengaño, desaliento, que va a pasar porque la intensidad del sentimiento nacional es muy fuerte.

*¿Influyó en la Corte el peso de Chile en el contexto internacional o las estridencias de Bolivia?*

Creo que los jueces decidieron actuar como jueces y aplicaron así una interpretación formalista y positivista de la causa, justamente para despejar cualquier insinuación de tendencias políticas, tanto de Bolivia como de Chile. Pero, el fallo no resolvió el problema y allí la Corte no cumplió una de las funciones para las que ha sido creada, la cual es la de contribuir a la solución de los conflictos internacionales. Su fallo no resuelve el problema, lo mantiene e inclusive tal vez lo haya agravado. El problema no ha desaparecido, el problema está tal y como estaba antes y tal vez con mayor intensidad, porque Bolivia, golpeada y todo, no ha renunciado ni va a renunciar a su demanda de acceso soberano al mar.

*¿No hay una palabra de crítica para el equipo jurídico, que no ha podido probar ninguno de los ocho argumentos y que ni si quiera ha podido demostrar la existencia de los derechos expectaticios?*

Cuando leí el 23 de marzo del 2011 que Bolivia demandaría a Chile ante la Corte, me asusté y preocupé mucho porque tenía el recuerdo de la experiencia de la Liga de las Naciones y la dificultad de sustentar jurídicamente el derecho de Bolivia al mar. Se habló de

derechos expectaticios, de los actos unilaterales, cuando en verdad ni actos unilaterales ni derechos expectaticios forman parte del derecho positivo internacional, ni siquiera forman una doctrina de derecho internacional, son una teoría del derecho internacional que una comisión de Naciones Unidas no llegó a concretar. De los actos unilaterales se pasó a la obligación de negociar fundada en la existencia de los compromisos chilenos. Luego se incorporó a la argumentación las resoluciones de las Organización de Estados Americanos. Carlos Mesa ha dicho que fue una teoría tan avanzada que no logró afianzarse en el pensamiento de los jueces. Los abogados hicieron un excelente caso, pero no ganamos, yo no les echaría la culpa. Perdimos y esta es una cosa que creo que deberíamos aprender: se gana y se pierde. En 1979 ganamos en el plano político y el 2018 perdimos en el plano jurídico. Este es un sacudón muy fuerte y sería no sólo ingenuo, sería peor que un crimen, asumir esto como un incidente más, como un bache en el camino, esto nos debe obligar a una retrospección profunda sobre dónde estamos, qué somos y cuál es la proyección externa de nuestra política exterior, incluyendo el mar, pero no sólo el tema del mar. El tema del mar debe formar parte de una cantidad de iniciativas que hasta ahora han quedado postergadas en el análisis boliviano.

*¿Se puede empezar a mirar Ilo o el Atlántico?*

No sé qué pensarán los comerciantes bolivianos que están firmemente establecidos en Iquique, pero es evidente que debemos ampliar nuestras opciones portuarias. Eso no quiere decir sustituir una por otra. O trabajar con más intensidad en el tren bioceánico y en la expectativa de la hidrovía, y más adelante vendrá la cuenca del Amazonas. Yo diría inclusive que ha llegado un momento que una nueva generación intérprete esta visión de nuevo país.

*¿Esto quiere decir que el mar dejaría de ser la piedra angular de nuestra política exterior?*

El tema del mar deja de ser la única piedra basal de la política para convertirse en una de las varias piedras basales de esa política, pero

siempre como un factor articulador del conjunto de la política exterior.

*Dice que otra generación debería hacerse cargo de esto. ¿Quiénes deberían jubilarse?*

Yo, por ejemplo. Yo he dado todo lo que debería dar y sigo interpretando lo que puedo hacer, pero ciertamente se necesita a alguien que tenga una perspectiva de 20 o 30 años delante suyo.

*¿Tendría que ser otro gobierno?*

Desde luego, va a ser otro gobierno porque estamos pensando en una proyección de 20 o 30 años, no creo que nadie esté pensando en un gobierno de 500 años.

*¿Cuáles son las consecuencias políticas de la sentencia?*

Las consecuencias políticas internacionales son importantes, claro que nos afectan, pero, por otro lado, quedó claro a lo largo de estos años, otra vez, el sentimiento de solidaridad con Bolivia.

*Edmundo Paz Soldán dice que si ganaba Evo Morales con todo el derecho hubiera capitalizado el triunfo, pero como ha perdido también tiene que hacerse responsable de la derrota. ¿Qué opina usted?*

Quien va a juzgar eso es el elector, y yo me imagino que el potencial electoral del presidente Morales ha sufrido un daño serio, es absolutamente lógico. Creo que como las expectativas eran muy altas se movilizó con él la oposición y la opinión pública boliviana, pero quien llevaba el estandarte era él, pero este golpe no le afecta sólo a él. Creo que vamos a ser capaces de reconstruir ese potencial sobre la demanda boliviana, pero esto cierra un ciclo político.

*Después de la derrota jurídica, sólo queda la vía política, pero, ¿no estamos acaso en el peor momento de la relación política con Chile?*

En la política de coyuntura, es decir, en cuanto a afinidades ideológicas del momento, ciertamente no es el mejor de los momentos, no sólo porque la relación del presidente con Piñera y con la señora Bachelet se hayan deteriorado en estos años, sino porque el proyecto político en el cual estaba el Presidente, del nacionalismo latinoamericano ha cambiado, porque el ALBA dejó de ser una fuerza política y porque el nacionalismo de Lula y de Cristina, a pesar de que conservaron un potencial político importante, ya no tiene la hegemonía y porque la implosión venezolana es de tal magnitud que ha cambiado el escenario regional. Cuando yo pienso en la rearticulación de la política externa boliviana estoy mirando más allá, estoy pensando en la confluencia de los intereses permanentes de los Estados alrededor de la causa boliviana y la necesidad de crear las condiciones de la integración regional y de la paz y la seguridad internacional, es decir, estoy pensando en el interés nacional de Brasil, Argentina, Colombia y desde luego la necesidad de encontrar la manera de fortalecer la relación con el Perú. Es decir, cómo vamos a hacer para que los intereses estructurales de los países se encuentren y Bolivia utilice ese potencial.

*¿Cuántos años tendrán que pasar para que podamos replantear una estrategia con Chile?*

Esa pregunta no debería hacerse a un hombre de 80 años. Sólo les voy a recordar que el año 1969 yo soñaba con un proceso que se cumpliera en los siguientes 10 años, pero el año 1979, 10 años después, estaba volviendo a comenzar con la resolución del 79, que después del fracaso por el golpe de Natusch, sólo volvimos a comenzar el 2000 con las negociaciones de Patillos.

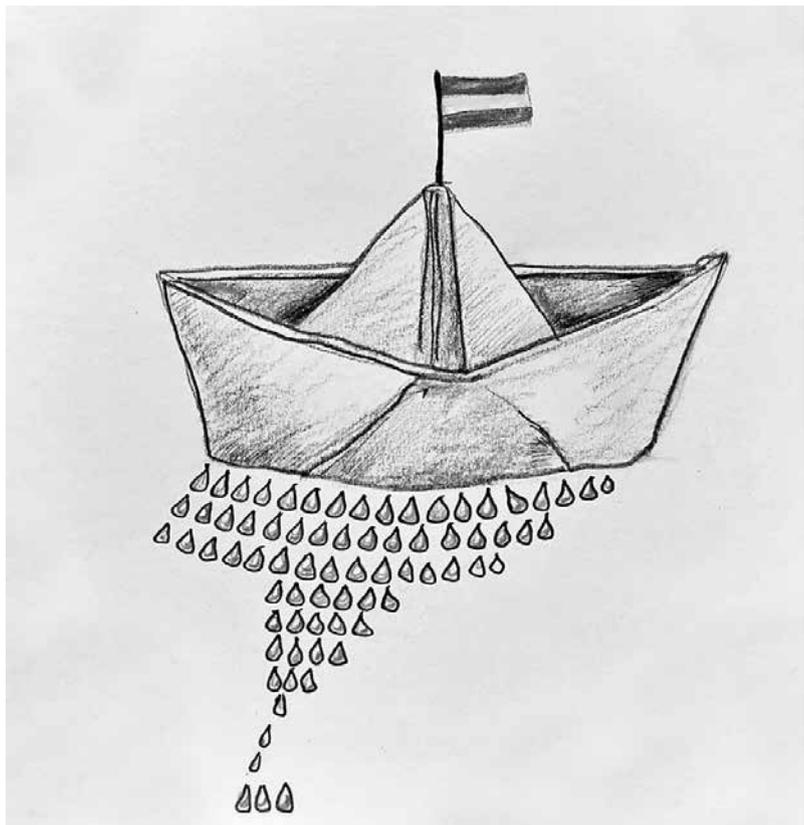
*¿Podrían pasar décadas?*

En otras palabras, deberíamos esperar que esta reflexión, de la política exterior, nos lleve unos cinco años, mientras se vaya

asentando todo este movimiento regional. Nosotros mismos nos vamos a asentar en los próximos dos o tres años, quién va a ganar las elecciones del próximo año, cómo va a instalarse un nuevo gobierno y ahí se definirá una estrategia.

*¿No cree que la demanda marítima crea una frustración mayor en el pueblo boliviano e impide pensar la nacionalidad desde otra óptica? El mar a veces parece un freno en vez de ser un motor para mejorar.*

Si eso es lo único que queremos sí, por eso la necesidad de volvernos a mirar sobre quiénes somos y dónde estamos y que otras cosas podemos hacer y entonces recuperaremos la fuerza de este planteamiento en una nueva dimensión y lo que parece un grillete, que nos amarra al pasado y que arrastramos hace 50 años o 130 años, se convierta en un impulsor de la unidad. Cuando hablo así estoy pensando, más que en el gobierno y el sistema político, en mis nietas, en mis nietos”.



# Preguntas para la CIJ sobre el fallo de 1 de octubre de 2018

*Javier Murillo de la Rocha\**

Después de haber examinado, con más detenimiento, el contenido y alcances del fallo de la CIJ sobre la demanda de Bolivia relativa a la obligación de Chile de negociar con Bolivia un acceso soberano al océano Pacífico, aún no encontramos explicación satisfactoria sobre por qué los magistrados desmenuzaron de manera tan prolija los antecedentes donde difícilmente podría encontrarse el fundamento más sólido de dicha obligación, y pasaron por alto aquéllos donde efectivamente existió.

Los eminentes juristas analizaron con gran profundidad, por ejemplo, la Declaración de Charaña, suscrita el 8 de febrero de 1975 por los mandatarios de Bolivia y Chile, que solo fue el punto de partida de las negociaciones, y, por tratarse de un documento eminentemente político, es obvio que no era el lugar donde debía buscarse la base de la citada obligación, que, por supuesto, se encuentra de manera incontestable en el desarrollo de ese proceso, es decir, en la propuesta de Bolivia de 26 de agosto de 1975 y en la respuesta de Chile de 19 de diciembre del mismo año. Hay que preguntarles a los acuciosos magistrados ¿por qué obviaron esos instrumentos trascendentales?

---

\* Excanciller de Bolivia.

Como consta en los registros históricos, mediante documento entregado formalmente al gobierno de Chile el 26 de agosto de 1975, se inició formalmente un proceso de negociación con el planteamiento referido a la “cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la línea de la Concordia y el límite del radio urbano de la ciudad de Arica, unida al territorio boliviano por una franja territorial igualmente soberana”.

Con fecha 19 de diciembre de 1975, mediante nota firmada por el canciller Patricio Carvajal, el gobierno de Chile, en respuesta a la propuesta boliviana, declara que “Chile estaría dispuesto a negociar con Bolivia la cesión de una franja de territorio al Norte de Arica” y a continuación propone, inclusive, los límites del territorio a ser transferido, lo que contradice, además, la posición asumida por este país ante la Corte en sentido de que los límites entre los dos países quedaron definitivamente fijados por el Tratado de 1904.

Acto seguido Chile refuerza su obligación de negociar la cesión del territorio propuesto formulando la consulta al Perú, conforme a las disposiciones del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929.

Llama la atención que los magistrados de la Corte hubieran dedicado siete extensos párrafos, del 120 al 126 inclusive, a la Declaración de Charaña, para demolerla, y apenas menos de tres líneas (punto 127) a los documentos intercambiados, antes mencionados, donde se establecen, precisamente, las bases del proceso de negociación y las obligaciones consiguientes.

Si esta manifestación inequívoca de la voluntad de las partes no genera una obligación concreta, cabe preguntarse, entonces, ¿cómo se forman las obligaciones de los Estados, especialmente en los términos de la doctrina de las promesas unilaterales, de tan amplio desarrollo en la actualidad como fuente del derecho internacional público? ¿Y dónde queda la buena fe empeñada, como principio rector de las relaciones internacionales?

Por mucho menos, en el tema sobre el estatuto jurídico de Groenlandia, la Corte determinó que la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, Sr. Ihlem, en sentido de

no entorpecer la solución del diferendo con Dinamarca sobre la soberanía de Groenlandia, era una promesa obligatoria para ese país. Y así se procedió.

Es también relevante el referido a los ensayos nucleares (Australia-Francia), (Nueva Zelanda-Francia) donde la Corte se pronunció en sentido de que “es bien reconocido que las declaraciones hechas por medio de los actos unilaterales, en relación con las situaciones de derecho o de hecho, pueden tener el efecto de crear obligaciones jurídicas”. Bueno, eran otros tiempos y otros magistrados.

En estos dos casos eran solo declaraciones. En el proceso de Charaña se trataba de documentos intercambiados por personeros con facultades plenas para comprometer la fe de los Estados a los que representaban en el marco de un proceso formal de negociación.

Tales documentos van más allá de las simples expectativas o aquiescencia y la Corte alude solo a la figura del estoppel, abordando superficialmente la doctrina y jurisprudencia de las promesas unilaterales. Se sabe, además, que en materia internacional el punto de partida para alcanzar los objetivos que se buscan es la manifestación de la voluntad política de las partes, la que se perfecciona con la firma de los respectivos tratados, que son los instrumentos jurídicos.

Cabe preguntarse, asimismo, por qué la Corte hace referencia (punto 126) a la Declaración Conjunta de los Cancilleres de 10 de junio de 1977, en la que, porque no se menciona en la misma, de manera textual, “la necesidad de continuar con las negociaciones” ello eximiría de toda obligación a Chile. Y pasa por alto un documento de mucha mayor jerarquía, como el suscrito por los presidentes de Bolivia, Chile y Perú en fecha posterior, vale decir, en septiembre de ese año, que por su importancia vale la pena reproducir textualmente.

En efecto, en dicha oportunidad, “Los Mandatarios se reunieron para considerar la marcha de las negociaciones encaminadas a solucionar el problema de la mediterraneidad de Bolivia y como resultado del cordial y constructivo análisis que realizaron,

y confirmando la voluntad de diálogo que los anima, acordaron instruir a sus respectivas cancillerías que, conforme a este propósito, continúen los esfuerzos orientados al logro de una solución del citado problema, que corresponda al deseo de cooperación, amistad y paz que los inspiran”.

En esta instancia se reafirma, como está demostrado, la decisión de continuar negociando. No se entiende entonces por qué se apela a un texto anterior para desahuciar el desarrollo del proceso de Charaña y se ignora la decisión de los tres mandatarios de proseguir con las citadas negociaciones.

Podría decirse mucho acerca de cuestiones que no han quedado claras. La Corte debe fallar siempre en justicia y conforme al derecho. De eso no hay duda, excepto que la mayoría de los magistrados se hubieran dejado impresionar por apreciaciones de orden político.

Para prevenir sobre las consecuencias de las declaraciones unilaterales, Chile difundió, con insistencia, el criterio de que si tales declaraciones se convirtieran en fuentes de derechos, ello podría causar un efecto inhibitorio y paralizante de la voluntad negociadora de los Estados ya que cualquier opinión vertida en los permanentes intercambios que se dan en la gestión política internacional podría tener dicho efecto. Entonces, era mejor que los magistrados se olvidaran de las promesas unilaterales.

Del mismo modo se argumentaba con insistencia que si la Corte sentenciara a favor de Bolivia estaría poniendo en riesgo la estabilidad de las fronteras a nivel mundial ya que no pocos son los Estados que han quedado inconformes con sus límites actuales y que, alentados por un fallo favorable a la petición boliviana, pudieran plantear demandas sobre cuestiones territoriales.

En fin, la sentencia es inapelable, lo sabemos, y el tema, en esa instancia, está cerrado, pero no el problema de fondo ni absueltas las dudas que muy brevemente hemos anotado en líneas anteriores. Tal vez sirvan para prevenir a los Estados, sobre todo pequeños, que mediten cuidadosamente antes de confiar la defensa de sus intereses, en diferendos similares, a los magistrados de la Corte, con tres honrosas excepciones.

# El populismo jurídico y el descalabro diplomático y político en La Haya

*Jaime Aparicio Otero\**

Muchos bolivianos confiaron en la buena fe del gobierno cuando Evo Morales anunció el 23 de marzo del 2013 que su administración presentaría una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya. Posteriormente, a fines de abril del mismo año, cuando la demanda fue admitida, el gobierno dio a entender que existía una acertada caracterización legal para lograr la adjudicación de jurisdicción de la CIJ. En ese punto, parecía que los abogados internacionales, contratados por Bolivia a un alto costo, tuvieron la habilidad de superar los obstáculos existentes en el Pacto de Bogotá para viabilizar la competencia de la Corte.<sup>1</sup> La labor de relaciones públicas también ayudó a esa percepción de que Bolivia marchaba por buen camino. Yo también supuse que la admisión del caso significaba una victoria legal en La Haya, aunque estaba convencido de que esa sería la última que tendría Bolivia en este proceso. Reconozco que me equivoqué. La admisión no fue una victoria, es más, a la luz de la posterior decisión de la Corte, el mejor resultado para Bolivia hubiese sido que la CIJ dictaminase la inadmisibilidad de la demanda.

---

\* Abogado, diplomático de carrera, periodista y asesor jurídico y analista de asuntos internacionales.

1 Nota del gobierno de Bolivia MPB-OEA-ND-039-13, sobre el retiro de la reserva al artículo VI del Pacto de Bogotá.

## La aventura jurídica

Cuándo más detalles se hicieron públicos, empezamos a descubrir que el gobierno no tenía ni buena fe ni una estrategia jurídica propia, sino que había entregado por entero el tema esencial de nuestra política exterior a los abogados internacionales, dirigidos por un conocido encantador de serpientes, el Antonio Remiro Brotóns, que apareció en escena gracias a los asesores españoles de Evo Morales ligados al partido político PODEMOS y autores de la actual Constitución boliviana.

Tuve la primera constatación del falso exitismo con el que el gobierno de Evo Morales embaucaba a los bolivianos cuándo participé en una conferencia de Peter Tomka, entonces presidente de la CIJ, en Washington, en abril de 2014. Tomka aclaró que en el caso de Bolivia vs Chile: “Ni reclamos territoriales ni tratados ni límites serán considerados por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), sólo una futura obligación de negociar”.<sup>2</sup> Asimismo, expuso con claridad los términos de la demanda boliviana basada en el Art. 31 del Pacto de Bogotá, excluyendo la posibilidad de que temas relacionados con soberanía, territorio, el Tratado de 1904 o límites sean tratados en la CIJ. Sólo se trataba de ver si había una “obligación futura” de Chile de negociar con Bolivia. Por tanto, la pregunta lógica era ¿por qué se hacía una demanda según la cual, en el supuesto de ganar el caso, no se resolvería el tema de la salida soberana al océano Pacífico? En suma, no había una obligación de resultado.

Inmediatamente después de la decisión negativa de la CIJ, a fines de 2018, en diversas declaraciones y artículos de prensa, los protagonistas del capítulo de La Haya intentaron justificar algo que, al cabo, ha resultado injustificable. Una vez más en nuestra historia diplomática han sido razones políticas y una peligrosa

---

2 Estas declaraciones se dieron durante una conferencia en la OEA, a la que asistieron otros jueces de la Corte con ocasión de la reunión anual de la Asociación Americana de Derecho Internacional que se realizó en Washington DC. 11 de abril de 2014.

improvisación las que explican las consecuencias funestas de la aventura jurídica emprendida por el gobierno de Evo Morales.

## **Improvisación y partidización del servicio exterior**

Más grave aún fue la improvisación y prisa con la que actuaron en su afán de lograr resultados cuyos tiempos coincidieran con su agenda política. Chile, primero, conformó su equipo con juristas chilenos que siguieron y participaron plenamente en las actividades de los abogados internacionales. Bolivia no contó con un grupo de juristas bolivianos expertos en *jurisdicciones internacionales* (un tema altamente especializado del derecho internacional público), sino que delegaron directamente el tema más importante de la psiquis colectiva boliviana a un grupo de conocidos abogados extranjeros de alto costo, sin ninguna contraparte boliviana (ignoraron a expertos como Ramiro Orias, Fernando Salazar, Karen Longaric y otros). Tampoco fueron capaces de apoyar este caso con el auxilio de una diplomacia profesional compuesta por diplomáticos de carrera. Evo Morales destruyó el servicio exterior de Bolivia y lo reemplazó por “cuadros políticos” del MAS y de los llamados movimientos sociales.

De estos pecados originales se derivaron los problemas y malentendidos que siguieron el curso de la negociación y los gafes que culminaron con la imagen de los jueces de la Corte pronunciando la sentencia más dura que podíamos esperar: corta, concisa, clara y lapidaria. Aún hoy los bolivianos no nos hemos percatado de la magnitud de la incompetencia intelectual del gobierno en la ejecución de su estrategia y de los móviles electorales que la sustentaron. No es usual que, en un tema de tanta trascendencia para el país, como es el tema marítimo, *ni uno sólo de los argumentos legales presentados por los que representantes de Bolivia haya sido admitido por la Corte Internacional de Justicia.*

Más lamentable aún: la sentencia fue pronunciada en la cara de un Presidente iletrado que no entendía lo que sucedía. Incluso algunos de los abogados internacionales de Bolivia preveían que

esa derrota era muy posible, como me comentó hace algunas semanas uno de los abogados con quién tuve la oportunidad de reunirme en Washington. Este jurista no fue a La Haya porque consideraba un error y una exageración la presencia de Morales en la sala de la CIJ.

## La errónea estrategia jurídica

Vamos a analizar algunos de los argumentos de los apologistas de la estrategia de La Haya. Por razones de espacio, voy a concentrarme en señalar sólo algunos ejemplos de lo que considero fueron los mayores errores de la estrategia de Evo Morales detrás del caso ante La Haya:

1. En el orden jurídico, intelectual y diplomático sus impulsores, no se preocuparon de la solidez jurídica del planteamiento, puesto que inexplicablemente pensaron que la Corte se apartaría del derecho positivo y se ocuparía de la justicia de nuestro reclamo. Ese sinsentido fue sugerido por algunos abogados internacionales sin mediar la opinión de un solo especialista boliviano en el tema de jurisdicciones internacionales, quién pudo haber advertido sobre el riesgo de ese planteamiento en un tema tan esencial para los bolivianos. Para los abogados del caso, era un experimento jurídico cuyo riesgo mayor no era para ellos sino para el cliente.
2. Bolivia argumentó ante la CIJ que Chile no mantuvo sus promesas y obligaciones hechas bajo el derecho internacional para negociar un acceso soberano al océano Pacífico, sin embargo, los juristas que representaban a Bolivia no probaron esa premisa fundamental del caso. Chile sostuvo que eran cuestiones diplomáticas no vinculantes y que no asumieron una obligación legal a negociar cesiones territoriales ya que ese asunto se resolvió con el Tratado de 1904. Prevaleció el argumento chileno.
3. Para que la CIJ tenga competencia a través del Pacto de Bogotá, (ya que Chile nunca firmó la cláusula de jurisdicción

obligatoria de la Corte Internacional de Justicia), el gobierno boliviano retiró la reserva que opuso Bolivia al tratado a tiempo de ratificarlo el año 1949. El 10 de abril de 2013, la Secretaría General de la OEA recibió del entonces Representante ante la OEA, Diego Pary, una nota que contiene el instrumento de retiro de reserva al artículo VI del mencionado tratado. Lo cierto es que, *al retirar dicha reserva, Bolivia ha reconocido que no hay problemas pendientes con Chile anteriores a 1948*. El gobierno de Evo Morales es el primer gobierno boliviano, en más de un siglo en legitimar el Tratado de 1904. Inmediatamente después de eso José Miguel Insulza, “expresó su satisfacción por el retiro de la reserva porque ello contribuye a la plena aplicación de los instrumentos internacionales”.

4. Esta improvisación se agrava con el hecho de que la cancillería, durante el gobierno de Carlos Mesa, a través del vice canciller Jorge Gumucio, había solicitado un informe a un conocido jurista internacional sobre la factibilidad de acudir a La Haya. En su informe, el jurista determinó que el riesgo era muy grande para un tema tan importante y desestimó la idea. Este abogado internacional, Paul Reichler, considerado uno de los más prestigiosos juristas en disputas interestatales inter-estatales ante La Haya (ganó casos como el de las papeleras entre Argentina y Uruguay y el caso de Nicaragua vs Estados Unidos, iniciado por el gobierno sandinista de la época contra las operaciones de sabotaje en territorio nicaragüense por parte del gobierno de Estados Unidos), fue precisamente quién logró que el principio del estoppel fuese aceptado por la CIJ en el caso Nicaragua vs Estados Unidos.
5. Desde un principio era jurídicamente difícil probar a los jueces de la CIJ que la cuestión de negociación de “buena fe” significaba que Chile ofreció, en varias oportunidades, unilateral, incondicional y consistentemente ceder territorio a Bolivia. Finalmente, prevaleció el argumento chileno de que “buena fe” no se refería a una salida soberana sino al libre acceso a los puertos chilenos, a concesiones sin soberanía, facilitación del comercio etc.

6. Se trataba del primer caso ante la CIJ que involucra el reclamo de un Estado que alega el incumplimiento de otro Estado de una obligación de negociar una cesión de territorio, por lo que era altamente improbable que una situación tan peculiar pudiera inducir a hablar de un caso con méritos jurídicos en el derecho internacional contemporáneo. Otra apuesta de alto riesgo fue la de invocar la doctrina jurídica del estoppel sin elementos jurídicos probatorios sólidos.
7. El derecho internacional ha reconocido la doctrina del estoppel como un principio que evita que los Estados actúen en forma inconsistente en perjuicio de otros.<sup>3</sup> Uno de los más conocidos fue aquel contra Estados Unidos que asignó jurisdicción sobre un reclamo de Nicaragua.<sup>4</sup> La CIJ ha sostenido que el estoppel tiene tres elementos esenciales: primero, que exista una declaración clara y consistente;<sup>5</sup> para producir un estoppel, una presentación debe ser inequívoca y consistente con otras declaraciones del Estado. Un segundo elemento es que la representación sea autorizada e incondicional, es decir que provenga de un órgano competente para vincular legalmente al Estado. La Corte ha sido consistente en el tratamiento judicial de este elemento. Continuamente ha sostenido que una representación solo está autorizada si la hace un órgano competente para obligar al Estado y una representación se considera incondicional, a menos que se haga en el curso de negociaciones o esté sujeta a condiciones expresas.<sup>6</sup> Estos dos elementos no fueron probados por los juristas que representaban a Bolivia. En tercer lugar, para que se produzca un estoppel, una parte debe demostrar “que ha tomado distintos actos basándose en la declaración de la otra parte, ya sea en su detrimento o en beneficio de la otra”. “El perjuicio o daño

---

3 See *Rubin; The International Legal Effects of Unilateral Declarations*; 71 *AMJ. INT'L.* 1, 16, 19-20 (1977).

4 *Nicaragua v United States of America; (Jurisdiction)* [1984] *ICJRep* 392, 414.

5 *El Salvador v Honduras; Application for Permission to Intervene* [1990] *ICJ Rep* 92.

6 *Legal Status of Eastern Greenland* 64-6.

no es un simple detalle; ellos generan la justificación para el estoppel en la jurisprudencia de la Corte”.<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de las actividades militares y paramilitares en contra de Nicaragua, la Corte observó que una representación, en forma de conducta, causó daño a otro Estado, que sufrió un perjuicio que dio lugar a un estoppel.<sup>8</sup>

En el caso de la demanda de Bolivia contra Chile, es necesario subrayarlo, Bolivia acudió a La Haya sin tener acceso al mar (Tratado de 1904), por tanto, no pudo probar el perjuicio que se requiere para invocar el estoppel.

### ¿Un daño histórico sin consecuencias políticas?

En síntesis, la decisión de los jueces de La Haya, un tribunal de derecho, cuya función es aplicar el derecho internacional positivo, significó el triunfo total de los argumentos jurídicos de Chile frente a la debilidad jurídica de los argumentos presentados por los abogados que representaban a Bolivia. Parte de la conclusión general de la CIJ sobre la existencia de una obligación de negociar un acceso soberano al océano Pacífico, lo dice claramente:

No se puede concluir de la evidencia que (la Corte) tiene ante sí que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia con miras a llegar a un acuerdo que le otorgue la plena soberanía al océano Pacífico (conclusiones de Bolivia, ver los párrafos 13, 14 y 15 supra). En consecuencia, la Corte no puede hacer valer las otras conclusiones finales de Bolivia basadas en la existencia de tal obligación (ibíd.).<sup>9</sup>

7 Jorg Paul Müller and Thomas Cottier, ‘Estoppel’ in Rudolf Bernhardt (ed), *Encyclopaedia of Public International Law* (2003).

8 See *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Jurisdiction)* [1984] ICJ.

9 Cour Internationales de Justice; 1 de octobre 2018; OBLIGATION DE NÉGOCIER UN ACCÈS À L OCÉAN PACIFIQUE (BOLIVIE c. CHILI).

¿Cómo llegamos a este resultado?, ¿quién inició un juicio bajo una premisa que era jurídicamente insostenible? ¿Quiénes son los responsables? La torpe dirección jurídica y los innobles motivos políticos detrás de la demanda han clausurado las posibilidades de Bolivia de negociar una salida soberana al océano Pacífico. Ahora quedan únicamente las vías diplomáticas y cordiales para encontrar soluciones que dependerán sólo de la voluntad de Chile. Los fallos de la Corte no pueden ser recurridos: son inapelables. Los Estados están comprometidos por la carta de las Naciones Unidas a cumplir con aquello que se dicte.

Lo sorprendente es que este estrepitoso fracaso haya tenido hasta aquí consecuencias políticas mínimas para sus perpetradores, cuando es totalmente evidente que la cuestión marítima fue simplemente el caballo de batalla para reelegir a Evo Morales. Sin embargo, no existe ninguna persona que haya presentado renuncia a su cargo o que haya asumido responsabilidad por los resultados desastrosos. Al contrario, la maniobra política de llamar a elecciones primarias y de convocar a los candidatos a presentarse a las mismas, ha tenido ante todo un afán distractivo de la opinión pública. Así, muchos de los que se desgarraban las vestiduras por el tema marítimo callaron ante el grave atentado a una de las emociones vitales del *ethos* boliviano.

Era previsible que un gobierno compuesto por los peores no podía producir nada bueno; aunque sí consiguió engañar a muchos. Pero en ningún caso podemos abstenernos de exigir la responsabilidad política que corresponde al Presidente, al Vicepresidente y a sus asesores en derecho internacional público, si existía alguno. A los abogados extranjeros no hay forma de exigirles cuentas por haber deshonrado las expectativas nacionales en la forma en la que han sido deshonradas. Esta irresponsable aventura, confiada a un abogado con afinidades ideológicas con el gobierno y exponente conspicuo del “populismo jurídico”, ha causado un daño irreparable al país y a las próximas generaciones. Por si fuera poco, el abogado Remiro Brotóns tuvo el cinismo de declarar que “las perspectivas de la reivindicación marítima boliviana están mejor

ahora que en 2013, cuando se presentó la demanda”.<sup>10</sup> Frente a la derrota en La Haya, sus explicaciones banales y falsas (a la medida intelectual de sus interlocutores en el gobierno), sólo pueden producir indignación en los ciudadanos que se dan cuenta perfecta de las consecuencias del descalabro jurídico que significó la decisión de los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

Toda una tradición de ilustres intelectuales bolivianos, desde Eliodoro Villazón y Demetrio Canelas, hasta Walter Montenegro, Walter Guevara, Alfonso Crespo y muchos otros que defendieron los intereses externos de Bolivia, fue borrada por un Presidente cuyo indestructible desconocimiento del funcionamiento de los mecanismos del sistema internacional, lo llevó a deslumbrarse con las baratijas y espejos que le trajo un muy caro abogado español, que le convenció de que el derecho positivo internacional no era importante, sino que la Corte se fijaría en la injusticia histórica de la que Bolivia fue objeto por parte de Chile y que apartándose de las leyes internacionales, la CIJ al menos reconocería en su sentencia la existencia de una controversia entre ambos países, lo que con una propaganda bien construida podría convertir la sentencia de la Corte en un triunfo de Evo Morales y, por tanto, su reelección inevitable.

Con ese razonamiento se alentó el viaje a La Haya del mismo Evo Morales y su corte, en un ambiente de gran entusiasmo triunfador, que sorprendió la buena fe de todos, al punto que contagiaron y utilizaron a expresidentes y a muchos bolivianos honestos. Tan efectivo y bien montado fue el engaño que el Presidente y su farándula se ofrecieron voluntariamente como corderos al sacrificio en el altar de La Haya. Finalmente, no hay duda de que en la conciencia oscura de los que arrastraron las ilusiones de los bolivianos por un camino torcido resuenan los caudillos barbaros Melgarejo y Daza y los parlamentarios que aprobaron el Tratado de 1904.

---

10 El Deber de Santa Cruz, 9 de noviembre 2018.



# Oportunidad perdida

*Andrés Guzmán Escobari\**

El 1 de octubre de 2018 Bolivia sufrió una estrepitosa derrota en La Haya. Contra todo pronóstico, la Corte Internacional de Justicia encontró por 12 votos a tres que Chile no había contraído la obligación legal de negociar con nuestro país un acceso plenamente soberano al océano Pacífico. Ello terminó con las ilusiones y esperanzas que teníamos la gran mayoría de los bolivianos por avanzar aunque sea un paso en este largo y difícil camino hacia el mar. Fue un fracaso implacable y doloroso que no podemos desconocer ni maquillar pero que tampoco debemos llevar al fatalismo y creer que todo está perdido. Viéndolo desde la perspectiva neorrealista de las relaciones internacionales, aún quedan opciones que no se han explorado y que, en todo caso, se deberían explorar.<sup>1</sup>

De hecho, si realmente priorizamos nuestros intereses nacionales y consideramos lo que más nos conviene, lo que tenemos que hacer es continuar y persistir pues más vale mantener el tema

---

\* Magister en relaciones internacionales y resolución de conflictos, autor del libro *Un Mar de Promesas Incumplidas. La historia del problema marítimo boliviano*, 2015.

1 Guzmán Andrés: “Nuevo enfoque en el tema del mar”, *Ideas, Página Siete*, 13 de enero 2019.

pendiente y dejar abierta la posibilidad de obtener algo de todo esto en el futuro, que olvidar el asunto y cerrar para siempre esa posibilidad. No tiene ningún sentido ni beneficio renunciar ahora después de 140 años de haberlo intentado. Más aún cuando nada ni nadie nos obligan a “dar vuelta la página” y olvidarnos del mar, como algunos plantean. Circunstancialmente, lo que debemos hacer es aprovechar esta bofetada para volver a la realidad y replantear nuestro objetivo en función de lo que nuestra contraparte o nuestras contrapartes –si es necesaria la participación del Perú de acuerdo al Protocolo peruano-chileno de 1929– podrían aceptar.

¿Por qué fracasamos? Por el exceso de confianza de quienes tomaron las decisiones, por un accionar contradictorio e incoherente en el ámbito político-diplomático y porque al parecer, nuestro adversario sí supo jugar sus cartas tras bambalinas, en el *lobby* diplomático. Teniendo todo esto en cuenta, a continuación, intentaré explicar ¿por qué fracasamos? en dos partes: una primera referida a la pregunta que realizó el juez japonés Hisashi Owada en la fase preliminar, que en mi opinión tuvo una incidencia determinante en el resultado del juicio y una segunda sobre las señales que dimos en el ámbito político-diplomático que también considero que jugaron en contra nuestra.

## La pregunta del juez Owada

El 8 de mayo de 2015, al concluir las audiencias orales de la fase preliminar, el juez Owada preguntó: “En los documentos de ambas partes han referido la expresión ‘acceso soberano al mar’, este no es un término reconocido en el derecho internacional consuetudinario y ambas partes lo han referido, les agradecería mucho a ambas partes que tengan a bien el definir el sentido de ese término como ellas lo entienden y que tengan a bien definir el contenido específico de ese término”.

Bolivia respondió que el significado de la expresión “acceso soberano al mar” no es un asunto que deba definirse en la fase preliminar, referida exclusivamente a la competencia de la CIJ, sino

que es debía dilucidarse en la etapa de fondo, sobre la existencia de una obligación para Chile de negociar ese “acceso soberano al mar”.

Chile contestó asegurando que el significado de “acceso soberano” que usó en su objeción de competencia es el mismo que Bolivia utilizó en su aplicación y memoria: “un área de territorio ahora en poder de Chile (...) bañado por el océano Pacífico”.

Seguidamente, ambas partes hicieron aclaraciones a la respuesta del otro, mientras Bolivia acusaba a Chile de autocitarse, Chile acusaba a Bolivia de cambiar de posición. La CIJ emitió el fallo sobre su competencia el 24 de septiembre de 2015, mediante el cual rechazó la objeción preliminar chilena por 14 votos de 16 posibles y se declaró competente para conocer el caso por ese mismo margen.<sup>2</sup> Ello demostraba implícitamente que los jueces habían quedado satisfechos con las respuestas de Bolivia, no sólo para contestar a Owada, sino también a Greenwood, quien había hecho otra consulta sobre el momento en que se habría alcanzado un acuerdo (*pactum de contrahendo*).

Hasta ahí todo bien, Bolivia había logrado avanzar a la etapa de fondo, en la que tendría que definir qué entiende por “acceso soberano al mar”, pero justamente ahí fue cuando vino el exceso de confianza puesto que, en lugar de presentar una definición limitada, moderada o matizada de la soberanía que asegure a los jueces que no sería necesario modificar el Tratado de 1904 en ningún caso, la defensa boliviana decidió presentar una definición absolutista que dejaba latente la necesidad de revisar el referido tratado.

Decimos que hubo un exceso de confianza porque la definición presentada más parecía estar pensada en la negociación que se tendría que iniciar después del proceso, asumiendo que Bolivia obtendría un resultado favorable, que en las consecuencias que podía tener en el fallo final. De hecho, seguramente confiados por el buen resultado obtenido en la fase preliminar, los miembros del

---

2 Los otros dos votos no fueron favorables a Chile, sino que optaron por una opción intermedia: que la Corte emita su decisión sobre la competencia al final del proceso, junto con el fallo sobre los méritos del caso.

equipo boliviano llegaron a pensar que no habría ningún riesgo porque la misma Corte había reconocido en su fallo sobre la competencia que el tratado no estaba en disputa.

El autor de estas líneas intentó advertir de este riesgo en un artículo publicado en Página Siete el 17 de febrero de 2017, con el título “acceso soberano al mar”, en el que aconsejaba “flexibilizar viejas posturas respecto a la soberanía plena y absoluta”. Sin embargo, la réplica boliviana, presentada el 21 de marzo de 2017, definió finalmente el concepto de la siguiente manera: “El acceso soberano existe cuando un Estado no depende de nada ni de nadie para disfrutar de este acceso. Cualquiera que sea la solución práctica adoptada, el acceso soberano es un régimen que asegura el camino ininterrumpido de Bolivia al mar: las condiciones de este acceso se encuentran dentro de la administración y el control exclusivos, tanto legales como físicos, de Bolivia” (pár. 138).

De acuerdo a los expertos, existe soberanía absoluta cuando un Estado tiene control y autoridad ilimitados e independientes de cualquier otro poder en un determinado espacio territorial. En 1576, el jurista y filósofo francés, Jean Bodin, escribió que la soberanía “es el poder más alto en un territorio dado” y que “es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro”. Asimismo, el polímata suizo Jacques Rousseau complementó en 1762 que un ente soberano “nunca puede obligarse [...] [a una] sumisión a otro soberano. [Ya que] violar el acto por el cual existe significaría anularse y lo que nada es, nada produce”. En la misma línea, en 1925, el jurista y filósofo austriaco, Hans Kelsen, añadió que “el ordenamiento jurídico estatal es un ordenamiento sobre el cual no existe un ordenamiento superior”.<sup>3</sup>

A la luz de estas definiciones confirmamos el carácter absolutista de la definición que Bolivia presentó a la CIJ que, como hemos dicho, no contribuyó a mantener nuestra petición alejada del Tratado de 1904. En ese sentido, durante los alegatos orales

---

3 Víctor Emilio Corzo (02/04/2016) *Evolución del concepto de soberanía*. El Mundo del abogado.

de la etapa de fondo, el presidente Morales escribió en Twitter: “Antofagasta fue, es y será territorio boliviano”, lo cual confirmaba de cierta manera que Bolivia quería modificar el Tratado de 1904, puesto que no es posible para reincorporar Antofagasta al territorio nacional sin revisar ese tratado.

La CIJ transcribió la definición que Bolivia había presentado en las consideraciones preliminares de su fallo final (par. 90), para luego explicar por qué los argumentos bolivianos no habían logrado demostrar la existencia de una obligación para Chile de negociar con Bolivia un acceso soberano al océano Pacífico. Todo ello mediante una interpretación conservadora y positivista que tal como aclaró el juez jamaicano Patrick Robinson en su opinión disidente, no le dio importancia al contexto histórico en que se registraron los compromisos y promesas chilenos que Bolivia había presentado.

## **Señales político-diplomáticas**

Primero cabe puntualizar que la demanda presentada por Bolivia con el propósito principal de recuperar un acceso soberano al mar planteaba un arreglo pacífico, negociado y civilizado de un problema que ha generado fricciones entre ambos países durante más de cien años y lo hizo además, mediante un mecanismo ampliamente reconocido por la comunidad internacional y por la República de Chile, como es el proceso judicial ante la Corte Internacional de Justicia.

Por lo cual, lo que correspondía hacer en el ámbito político-diplomático era desarrollar una estrategia que acompañe todos esos esfuerzos y que nos permita mantener un discurso coherente tanto dentro como fuera de la Corte, para demostrarles a los miembros de la CIJ y al mundo, que Bolivia había acudido a ese alto Tribunal con la genuina y sincera intención de negociar de buena fe con Chile una solución definitiva a este problema.

Pero lo que se hizo fue denostar a Chile con serias acusaciones a su política exterior y a sus autoridades. Se les decía que eran

obsecuentes y serviles al gobierno de Estados Unidos; que mantienen una política belicista y la frontera minada; que incumplen los acuerdos de libre tránsito; que no han hecho nada por rehabilitar el ferrocarril Arica-La Paz a pesar de haberse comprometido a mantenerlo en funcionamiento a perpetuidad; que fomentan el contrabando y que, por todo esto, son muy malos vecinos. Y si bien algunas de esas acusaciones eran y son totalmente ciertas, definitivamente no era el momento para sacarlas a relucir, pues la conclusión que muchos sacaron de todo esto era que Bolivia no tenía interés ni voluntad de negociar nada, muy a pesar de que eso era lo que estaba pidiendo en La Haya.

Los chilenos reaccionaron al mismo nivel, con amenazas y recriminaciones que tensionaron aún más las cosas. Ciertamente, la dura reacción de Chile frente a la demanda marítima boliviana marcó un contraste con la reacción que había tenido ese mismo país frente a la demanda del Perú por la frontera marítima (2008-2014). Las autoridades chilenas acusaban a las bolivianas y en especial al presidente Morales de faltar a la verdad, cambiar de discurso constantemente, entorpecer cualquier posibilidad de diálogo, crear falsas expectativas al pueblo boliviano y no respetar el Tratado de 1904, muy a pesar de que a diferencia de Chile, Bolivia ha cumplido y respetado ese tratado a cabalidad.

En la parte comunicacional Bolivia logró llevar la delantera durante casi todo el proceso porque tomaba la iniciativa, no solo por haber interpuesto la demanda, sino también por realizar actos de alto impacto mediático, como las reuniones de los expresidentes y excancilleres, la publicación del *Libro del Mar*, la célebre intervención del vocero Carlos Mesa en la televisión estatal chilena y los importantes apoyos que Evo Morales consiguió del Papa Francisco, el presidente francés François Hollande y la canciller alemana Ángela Merkel, entre otros importantes líderes.

Ante todo eso, Chile también reunió a sus expresidentes y excancilleres; publicó dos opúsculos sobre las facilidades de tránsito que supuestamente otorga a Bolivia; elaboró un video en el que aparecen la entonces Presidenta y los expresidentes, también referido a las “facilidades” de tránsito; conformó un equipo de

35 asesores expertos y no logró conseguir ni un solo apoyo de la comunidad internacional, muy a pesar de que también designó a un encargado de la parte comunicacional y varios de sus parlamentarios viajaron por el mundo para hacer contrapeso a la ofensiva comunicacional boliviana. Todas esas medidas fueron calificadas de reactivas e insuficientes por la propia crítica chilena que reclamaba acciones más enérgicas de su gobierno.

En esas condiciones, a mediados del 2016, Chile decidió demandar a Bolivia por las aguas del Silala, en una medida que más parecía responder a las necesidades mediáticas del momento que a los intereses estratégicos y permanentes del Estado chileno.

A partir de ahí las señales que dio Bolivia fueron muy negativas, en la política interna el gobierno empezó a desconocer los resultados del referéndum del 21F, el legislativo aprobó una ley que aumenta la superficie legal para las plantaciones de hoja de coca y en un acto claramente demagógico, las autoridades empezaron a vender la idea de que estábamos más cerca que nunca de recuperar el mar, lo cual no era cierto. El cenit de esa política fue la confección e “iza” de una bandera de la Fuerza Naval de varias decenas de kilómetros, “la bandera más larga del mundo”.

En el ámbito internacional, Bolivia fue el país que más apoyó a la dictadura venezolana, reconociendo todos y cada uno de los pasos que dio ese régimen para trasgredir el orden democrático y constitucional establecido. Asimismo, cuando el Consejo de Seguridad trató el tema del uso de las armas químicas en Siria, el representante boliviano se opuso a la realización de las investigaciones que se tenían que hacer para identificar a los responsables, en una actitud que solo parecía estar motivada en la ideología antiimperialista.

Con todas estas acciones y por más increíble que parezca, el gobierno boliviano terminó anteponiendo sus afinidades ideológicas por encima de los intereses nacionales de Bolivia y de sus propios intereses electorales. De hecho, fue tal la ideologización de nuestra política exterior durante el transcurso del proceso judicial ante La Haya que un conocedor de estos temas comentó en broma pero con mucha razón, que si los jueces fueran antiimperialistas ya

tendríamos ganado el caso. Por si fuera poco, a poco de terminar el proceso, el gobierno designó a un coagente de perfil político y no jurídico que solo participó para pronunciar un innecesario discurso de adulación al presidente Morales durante los alegatos orales de la fase de fondo, que no hizo más que reforzar la idea de que Bolivia estaba buscando politizar el caso.

Por último, a solo una semana de conocer el fallo final de la CIJ y como si no fuera suficiente, Evo Morales aprovechó su intervención ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para arremeter una vez más contra el imperio estadounidense. Sentado a tan solo dos metros de Donald Trump, el Presidente boliviano criticó duramente a Estados Unidos por su política intervencionista y transgresora de los DDHH, en un discurso que, si bien expresaba grandes verdades, no resultaba oportuno ni prudente dadas las circunstancias. Dos días después, Piñera vistió a Trump en la Casa Blanca, donde, según informó después el presidente chileno, hablaron de Bolivia y del proceso ante la CIJ. Ese encuentro, que fue gestionado por la cancillería chilena, es tan solo una muestra de cómo se manejaron las partes en el ámbito del *lobby* diplomático. Mientras uno hacía gestiones por persuadir de su postura a un país tan poderoso e influyente como Estados Unidos, el otro se enfocaba en injurarlo y atacarlo por todos los medios posibles. Conducta que seguramente se repitió con otros gobiernos que no cumplan con la ideología antiimperialista y anticapitalista.

## Conclusiones

Por todo lo dicho podemos concluir que el juicio ante la CIJ que se desarrolló entre 2013 y 2018 se constituye en una nueva oportunidad perdida, pues el exceso de confianza y la incoherencia que demostramos durante el proceso hicieron que desaprovechemos una buena oportunidad de avanzar en este tema. Todo ello en los términos descritos por el reconocido diplomático boliviano Walter Montenegro en su libro “Oportunidades Perdidas - Bolivia y el mar” (1987).

El exceso de confianza que se manifestó en la respuesta al juez Owada también se expresó en esas decisiones de política exterior que no tenían coherencia con lo que se estaba pidiendo en La Haya. Seguramente confiados en que los jueces deben fallar en derecho y exclusivamente en base a los argumentos jurídicos de las partes, no midieron el efecto que su discurso antichileno, anticapitalista y antiimperialista podría tener en el resultado del proceso. Pero aun cuando el exceso de confianza explica de cierta manera la incoherencia que hubo entre lo que se pedía en la Corte y lo que se decía fuera de ella, es evidente que el gobierno boliviano tampoco tuvo una estrategia consistente porque incluso si la Corte nos daba la razón y declaraba que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia un acceso soberano al mar, habría sido muy difícil concretar ese propósito en las condiciones que nos encontrábamos y aún nos encontramos frente al gobierno chileno. No se había generado un ambiente propicio en términos de confianza entre las partes y respaldo popular en el lado chileno,<sup>4</sup> ni tampoco se supo si al menos se intentó conseguir el apoyo de los gobiernos de Brasil, Argentina y principalmente Perú, que habría sido fundamental para lograr lo que se estaba buscando.

Ahora habrá que reinventarse y replantear la estrategia con una visión totalmente diferente que no proponga negociaciones sin plantear soluciones realistas y viables, que no utilice el Twitter ni otros medios extraoficiales para tratar estos temas y que no mantenga la hostilización permanente en contra de nuestro interlocutor. Siguiendo estas tres simples recomendaciones, nuestras posibilidades por avanzar aumentarían significativamente y el país encontraría la ruta para levantarse de la caída y seguir luchando por el ideal que ha marcado nuestra historia desde 1879.

---

4 De acuerdo a las encuestas en el país vecino, la predisposición del pueblo chileno por alcanzar un acuerdo con nuestro país en este tema se redujo considerablemente a partir del 2011, cuando se anunció la demanda y luego aún más cuando se desplegó la retórica dura contra Chile.



# Comentario sobre el caso Bolivia vs. Chile ante la CIJ relativo a la obligación de negociar un acceso al océano Pacífico\*

*Salvador Herencia-Carrasco\*\**

La decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) significó un duro golpe para las aspiraciones marítimas de Bolivia. El 1 de octubre de 2018, la CIJ emitió su sentencia desestimando todas las pretensiones bolivianas, concluyendo que Chile no tiene una obligación jurídica de negociar una salida soberana al mar.

Por más que la CIJ haya hecho una invocación para que ambos países mantengan el dialogo (par. 176), será difícil que este proceso sea retomado en el corto plazo. A la semana de haberse conocido la sentencia, el Presidente boliviano remitió una comunicación al Presidente chileno para retomar las conversaciones sobre este tema, argumentando el cumplimiento a lo establecido en el fallo de La Haya. Sin embargo, es improbable que esto se dé mientras dure el otro caso que ambos países tienen en la CIJ, referido al uso de las aguas del río Silala, así como la coyuntura local en Bolivia y las elecciones generales que se llevarán a cabo el próximo año en dicho país.

---

\* Publicado en el Blog de la *Fundación para el Debido Proceso*, noviembre 20, 2018, <https://dplblog.com>

\*\* Internacionalista peruano. Es Director de la Clínica de Derechos Humanos del Human Rights Research and Education Centre, Universidad de Ottawa, Canadá.

El propósito de este artículo es hacer un comentario a esta sentencia e intentar explicar los argumentos jurídicos utilizados por la CIJ. La sentencia es relativamente corta para los estándares de la CIJ y en parte se debe a la especificidad de la pregunta formulada en la demanda boliviana.

Desde la adopción en 1904 del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, Bolivia ha buscado distintas alternativas para obtener una salida al mar. Esta necesidad se encuentra a lo largo de las distintas negociaciones diplomáticas y su posición en distintos foros internacionales, especialmente ante la Organización de Estados Americanos (OEA). Internamente, el mandato del Art. 267 de su Constitución es claro:

### **Capítulo cuarto: Reivindicación marítima**

#### **Art. 267**

1. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo.
2. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.

Históricamente se ha dado una serie de discusiones entre ambos países para buscar una alternativa a la mediterraneidad boliviana, las cuales fueron analizadas con detenimiento por parte de la CIJ. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, Bolivia ratificó en junio de 2011 el Pacto de Bogotá, como instrumento para poder activar la jurisdicción de la CIJ. Luego que el Presidente de Bolivia anunciara la demanda a Chile en marzo de 2011, confirmado esta decisión ante la Asamblea General de la OEA de junio del mismo año, dicha demanda fue presentada en abril de 2013.

## Objeto de la demanda

Bolivia solicitó a la CIJ que determinara que Chile tiene una obligación de negociar de buena fe y de forma efectiva un acuerdo que le conceda a Bolivia un acceso soberano al océano Pacífico. El *Libro del Mar* presenta con bastante detalle los documentos utilizados por parte de Bolivia. Específicamente, se solicitó a la CIJ que determinara lo siguiente:

1. Que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia con el fin de alcanzar un acuerdo que otorgue a Bolivia una salida plenamente soberana al océano Pacífico;
2. Que Chile ha incumplido dicha obligación; y por lo tanto
3. Que Chile debe cumplir dicha obligación de buena fe, pronta y formalmente, en un plazo razonable y de manera efectiva, a fin de otorgar a Bolivia una salida plenamente soberana al océano Pacífico.

El principal problema a resolver para la CIJ fue responder a la siguiente pregunta: ¿Tiene Chile la obligación de negociar un acuerdo que le conceda a Bolivia un acceso plenamente soberano al océano Pacífico? Antes de analizar el fondo de la controversia, la CIJ estableció en sus consideraciones preliminares (par. 84-90) ciertos lineamientos que orientarían su decisión.<sup>1</sup> [1]

---

1 Las sentencias de la CIJ son publicadas en inglés y francés. Para efectos de este comentario, se usará la versión en español de la sentencia que se encuentra en el portal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. El autor no pudo encontrar una versión en español de la sentencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Sin embargo, antes de hacer la referencia a la sentencia en español, se ha contrastado la traducción con la versión oficial en inglés.

## Consideraciones preliminares

En primer lugar, la CIJ reiteró su jurisprudencia relativa a la obligación de negociar de buena fe. En este aspecto, la CIJ consideró, sobre la base de su sentencia en los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte de 1969, que si los Estados se sientan a negociar, deben hacerlo con la predisposición de modificar su posición original. Es decir, deben participar de forma significativa y no únicamente para cumplir un requisito formal (par. 86) pues deben considerar los intereses de la contraparte. Más allá de este criterio general, la CIJ también fue enfática en señalar, retomando lo establecido en el caso de las Plantas de Celulosa de 2010, que la obligación de negociar no implica la necesidad de llegar a un acuerdo (para. 87).

Estos dos puntos podrían verse como una precaución por parte de la CIJ, pues aun cuando pudiese existir una obligación de negociar entre Bolivia y Chile, esto no implica la necesidad de llegar a un acuerdo, salvo que existiera una cláusula o disposición que lo estableciera de forma expresa. De ahí la relevancia del ejemplo presentado por la propia CIJ al referirse al Tratado Sobre la no Proliferación de Armas Nucleares (para. 87) que sí contemplaba una disposición específica.

En segundo lugar, la CIJ hace referencia a su decisión relativa a las excepciones preliminares planteadas por Chile, en la cual se pregunta a Bolivia qué es lo que entiende por acceso soberano (para 90). La delegación de Bolivia la define como “(...) un régimen que asegura una vía ininterrumpida de Bolivia al océano –encontrándose las condiciones de este acceso bajo la exclusiva administración y control, tanto legal como físico, de Bolivia” (para. 90).

Estas consideraciones preliminares son de suma importancia pues en el análisis de fondo, la CIJ minuciosamente se dedica a encontrar un acuerdo que haga referencia a “una obligación de negociar” aceptada por Chile y que, además, este acuerdo incluya o contemple “un acceso soberano” al océano Pacífico (paras. 91-93). El resultado es el ya descrito y a continuación presentamos un resumen del por qué la CIJ desestima las pruebas presentadas por la delegación boliviana.

## **Consideraciones de fondo: ¿Cuál es la fuente de su pretensión?**

En el análisis de fondo, la CIJ hace hincapié en los términos “obligación de negociar” y “acceso soberano”. Esto es importante puesto que la Corte hace una búsqueda extensiva, prácticamente literal por las implicancias de lo que estaba en discusión, de acuerdos, declaraciones unilaterales u otras fuentes internacionales que establecieran dicha obligación hacia Chile. Cabe destacar que en este caso no estaba en discusión la validez del Tratado de Paz y Amistad de 1904 (par. 88) pero la Corte debía determinar si esta obligación de negociar un acceso soberano al océano Pacífico se había incluido en documentos posteriores.

### **Los Acuerdos Bilaterales: Interés en negociar no genera una obligación de negociar**

Con respecto a los Acuerdos Bilaterales suscritos entre Bolivia y Chile (par. 94-139), la CIJ analiza todos los documentos presentados en la demanda para determinar la existencia de una obligación jurídica –y expresa– de negociar. El argumento de Chile en este aspecto es que una predisposición política para negociar no puede crear una obligación jurídica para hacerlo (par. 96).

Por ejemplo, la CIJ hace un análisis del “Acta Protocolizada” de 1920 (par. 98-107) pues de acuerdo a la demanda boliviana, esta generaría dicha obligación de negociar (par. 98-100). Chile argumenta que la penúltima cláusula del Acta Protocolizada establece de forma expresa que dicho documento no generaba ni derechos ni obligaciones para las partes (par. 101).

La CIJ desestima el argumento de Bolivia, pues si bien reconoce que este tipo de actas pueden generar obligaciones, ni el Acta Protocolizada ni los intercambios diplomáticos posteriores enumeran “(...) ningún compromiso y ni siquiera resume los puntos de acuerdo y desacuerdo” (par. 106).

El segundo instrumento bilateral analizado es el “Intercambio de Notas” de 1950 (par. 108-119). En este intercambio, Bolivia

argumenta que Chile estaba “(...) llano a entrar formalmente en una negociación directa destinada a buscar la fórmula que pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al océano Pacífico, y a Chile obtener compensaciones que no tengan carácter territorial” (par. 108). En su defensa, Chile argumentó que este intercambio no constituía una obligación internacional y que existen diversas interpretaciones sobre el texto de la misma. Para Chile, en este documento no se aceptaba una obligación de negociar sino una voluntad política de iniciar una negociación (par. 112).

La CIJ reconoce la divergencia entre los textos del intercambio de notas, por lo que no puede concluir que se cree una obligación internacional sobre textos que “(...) no tienen la misma formulación ni reflejan una posición idéntica” (par. 117). En este caso, la CIJ acepta la posición de la defensa al concluir que “(...) no se puede inferir de ella la aceptación por parte de Chile de una obligación de negociar un acceso soberano de Bolivia al mar” (par. 118).

El tercer documento bilateral analizado es la “Declaración de Charaña” de 1975 (par. 120-127). Este fue un documento suscrito por los Jefes de Estado de aquél entonces. La CIJ en este caso concluye que dicha Declaración se trata de un documento político y no un acuerdo jurídico (par. 126). Si bien dicha Declaración hace una referencia a la mediterraneidad de Bolivia (par. 120), este no hace referencia expresa a un acceso soberano al océano Pacífico (par. 126).

En esta misma línea, la CIJ desestima el “Comunicado de 1986” (par. 128-132), pues si bien la Corte reconoce que un comunicado puede ser un acuerdo jurídico de acuerdo a lo establecido en el caso de la Plataforma Continental del Mar Egeo, el Comunicado de 1986 no hace referencia al acceso soberano al mar (par. 182). Tanto la “Declaración de Algarve” (par. 133-135) como la “Agenda de 13 Puntos” (par. 136-138), son vistos como acuerdos políticos que no establecen una obligación jurídica hacia Chile (par. 135). Además, la Corte recuerda que la sola inclusión del tema marítimo (par. 138) en un comunicado conjunto no puede

ser visto como la adopción de una obligación a negociar un acceso soberano (par. 138).

### **Actos unilaterales de Chile frente a la mediterraneidad de Bolivia**

La CIJ reconoce que ciertos actos unilaterales pueden generar obligaciones internacionales hacia los Estados (par. 106-107), siempre y cuando se analice el contenido de dicha declaración (Caso Pruebas Nucleares de 1974), así como las circunstancias bajo la cual estas fueron realizadas (caso Actividades Armadas en el territorio del Congo).

Sin embargo, y a pesar del acervo documental presentado por Bolivia (par. 140-143), la conclusión de la CIJ fue la misma en todas las hipótesis: Chile ha mostrado una voluntad para negociar, pero esta no genera una obligación de negociar un acuerdo que le conceda a Bolivia un acceso plenamente soberano al océano Pacífico (par. 147).

### ***Aquiescencia, estoppel, legítimas expectativas, carta de la ONU y de la OEA***

En el caso de la aquiescencia (par. 149-152) y del estoppel (par. 153-159), la CIJ someramente concluye que Bolivia no había mostrado las pruebas necesarias para determinar el surgimiento de esta forma de obligación internacional. En el caso de la carta de la ONU y las resoluciones de la OEA, la Corte reconoce la importancia de la solución pacífica de controversias pero que de estos no pueden desprenderse la obligación hacia Chile de negociar una salida soberana al océano Pacífico para Bolivia (par. 163-171).

Lo de legítimas expectativas, lo que dice Chile es aceptado por la CIJ y es que esta es una figura para proteger inversionistas en casos arbitrales frente a Estados pero que no existe una obligación general del derecho internacional en esta materia (par. 161-162). En este caso podría agregarse que, si no existe esa obligación

de negociar, entonces tampoco podría generarse dicha legítima expectativa.

### **Los votos disidentes: Mirar las circunstancias particulares y el contexto del conflicto entre Bolivia y Chile**

De los 15 jueces que conforman la CIJ, hubo tres votos disidentes. El voto del juez Robinson es el que analiza de forma más detenida las pruebas presentadas por Bolivia. Este voto critica el análisis limitado de las pruebas, haciendo referencia a que la CIJ ha reconocido el surgimiento de obligaciones internacionales en minutas, comunicados e intercambio de notas, sin que estas condicionen el eventual resultado propio de negociaciones diplomáticas (par. 18). Para el juez, los memorandos de Trucco de 1961 y la Declaración de Charaña generan una obligación para Chile de negociar con Bolivia pues, tomando el contexto y las circunstancias bajo el cual se adoptaron estos documentos, se pudo evidenciar una intención de las partes para que Chile negocie un acceso soberano al océano Pacífico (par. 98).

De una forma más escueta, el voto del juez Salam concluye que existe una obligación de negociar que se desprende de los documentos presentados en el caso (par. 22-24), pero resaltando que esta es una negociación de medio y no de resultado (par. 2). Finalmente, el juez ad-hoc Daudet concuerda con el hecho que los instrumentos presentados se desprende una obligación de negociar, haciendo referencia a un sentimiento de injusticia puesto que desmorona la esperanza de que Bolivia pueda tener la posibilidad de negociar una salida soberana al mar (par. 56).

### **Conclusiones**

Al no encontrar una fuente jurídica que estableciera de forma expresa y literal la obligación de negociar una salida soberana, la CIJ concluyó que Chile no asumió una obligación jurídica de

negociar un acceso soberano al océano Pacífico para Bolivia (par. 177). La decisión fue adoptada por 12 de los 15 magistrados de la Corte. Al desestimar la pretensión principal, la Corte no tuvo la necesidad de discutir las otras pretensiones presentadas por Bolivia.

Algunos comentarios a la sentencia hacen referencia al conservadurismo de la CIJ en este caso y que su análisis se limitó a analizar las pruebas presentadas por Bolivia. Hay algunos artículos que sugieren que un análisis bajo los derechos humanos o el derecho al desarrollo podrían haber sido tenidos en cuenta por la CIJ.

Estos argumentos son interesantes y ameritarían un mayor análisis. Sin embargo, al establecer una solicitud tan específica y con una exigencia tan alta –aceptar la negociación de una salida soberana por parte de otro Estado– la CIJ no encontró pruebas que acreditaran esta obligación. Esto también lleva a tomar en cuenta las posibles implicancias que una decisión distinta hubiese podido tener en otras zonas en las que las relaciones diplomáticas son menos amistosas.

La declaración del presidente Ahmed Yusuf reconoce el impacto que esta sentencia tiene en las aspiraciones marítimas de Bolivia. Por esto hace énfasis en el párrafo 176 de la sentencia que invita a ambos Estados a mantener el diálogo, de una forma similar a la parte final de voto del juez ad-hoc Yves Daudet. Su declaración enfatiza en que la CIJ tuvo que decidir el caso sobre el derecho existente y las pruebas presentadas. Pero concluye su reflexión reconociendo que si bien esto puede satisfacer la función judicial de la CIJ, esto no necesariamente pone fin al tema que divide a las partes o elimina las incertidumbres que siguen afectando las relaciones (para. 8) entre Bolivia y Chile.

Como se estableció en la introducción, ambos países se volverán a enfrentar judicialmente ante la CIJ con respecto al uso de las aguas del río Silala. Chile demandó a Bolivia en junio de 2016 argumentando que dicho río es internacional y que ambos países deben cooperar y darle un uso razonable y equitativo a este

recurso. El resultado de este litigio, cuya sentencia debería darse entre el 2020 y el 2021, establecerá las bases que eventualmente permitan a ambos Estados volver a sentarse a discutir la mediterraneidad boliviana.



# Reseña del proceso contra Chile sobre la obligación de negociar

*Karen Longaric\**

## **Recapitulando los hechos**

El 23 de marzo de 2011 el presidente Evo Morales anunció la judicialización del tema marítimo en virtud de la renuencia de Chile a abordar el diálogo previsto en el punto sexto de la Agenda de los 13 puntos.

El 24 de abril de 2013, Bolivia presentó la anunciada demanda judicial contra Chile pidiendo a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) con sede en La Haya que en virtud de los antecedentes y pruebas acumuladas declare la obligación de Chile a negociar con Bolivia con el objeto de alcanzar un acuerdo que nos otorgue acceso plenamente soberano al océano Pacífico.

El 15 de julio de 2014 Chile, que negaba la obligación de negociar, presentó una objeción preliminar a la jurisdicción de la Corte, indicando que dicho Tribunal carecía de jurisdicción y competencia para decidir la disputa presentada por Bolivia, argumentando que el petitorio estaba regido por el Tratado de 1904

---

\* PhD en estudios internacionales y profesora de derecho internacional público de la UMSA. Autora de varios libros en el área del derecho internacional, entre ellos, *Solución de Controversias en la Integración Sudamericana*, 2007, y *Solución Pacífica de Conflictos entre Estados*, 2013.

y en consecuencia vetado por el artículo VI del Pacto de Bogotá. La obligación de negociar invocada por Bolivia y rechazada por Chile generó un conflicto de derecho internacional que la Corte debía dirimir en sujeción al artículo 36 de su Estatuto que le atribuye competencia para resolver controversias entre Estados sobre cuestiones de derecho internacional.

El 24 de septiembre de 2015, la Corte falló rechazando las excepciones planteadas por Chile, declarándose competente para conocer la demanda boliviana. Pero para que la Corte se declare competente, fue necesario que Bolivia manifieste en forma expresa que no pedía a la Corte que juzgue y declare que Bolivia tenía derecho a una salida al mar y que tampoco solicitaba que la Corte se pronuncie sobre el status jurídico del Tratado de 1904, afirmando que éste se encontraba vigente y no existía disputa respecto a su validez. Bolivia asintió ante la CIJ que ésta no tenía competencia para conocer una solicitud sobre un derecho de Bolivia de acceso soberano al mar. Cabe recordar que durante más de una centuria Bolivia enarboló la tesis que reputaba nulo el Tratado de 1904, argumentando que fue suscrito bajo amenaza y coacción. En 2015, en actuados judiciales en la jurisdicción de la CIJ, Bolivia testificó que el Tratado de 1904 era válido y no objetaba su vigencia.

La sentencia de 24 de septiembre, que por cierto no resolvía el asunto de fondo, generó enormes expectativas en la población boliviana en virtud de una lectura equivocada sobre su verdadero alcance. La confusión fue en aumento y se deificó el fallo dándole un alcance que trascendía al propio petitorio generando así una colosal confusión en la ciudadanía, a tal punto que muchos creyeron que a instancias de la CIJ y en tiempo breve Bolivia tendría acceso soberano al mar. No era así, en cada uno de los párrafos de la resolución de 2015 la Corte hizo precisiones sobre la posición de las partes litigantes y estableció claramente la postura del Tribunal respecto al análisis que posteriormente realizaría sobre el fondo de la controversia, esto era determinar si Chile estaba obligado a negociar con Bolivia con el objeto de alcanzar un acuerdo que otorgue a Bolivia un acceso plenamente soberano al océano Pacífico.

A continuación, transcribo algunos párrafos centrales del referido fallo sobre jurisdicción y competencia.

El párrafo 28 refirió así la argumentación chilena: "...Bolivia no está buscando una negociación abierta compuesta por intercambios de buena fe, sino negociaciones con un resultado judicialmente predeterminado". En respuesta, Bolivia dijo que: "Bolivia sostiene que el resultado de esa negociación y las modalidades específicas de acceso soberano no son materias para ser decididas por la Corte, sino que son materias para el futuro acuerdo a ser negociado por las Partes de buena fe." (párrafo 30).

Al respecto la Corte manifestó: "La Corte considera que, si bien puede asumirse que el acceso soberano al océano Pacífico es, al final, el objetivo de Bolivia, debe hacerse una distinción entre ese objetivo y lo que es la disputa misma, relacionada pero separada de ese objetivo" (párrafo 32).

El párrafo 33 cerró el análisis sobre la excepción chilena en los siguientes términos: "La Corte recuerda que Bolivia no pide a la Corte que declare que tiene derecho a un acceso soberano al mar, ni que se pronuncie sobre el estatus jurídico del Tratado de 1904... Incluso si se argumentase que la CIJ llegase a la conclusión de que existe la obligación de negociar, no le correspondería tampoco predeterminar el resultado de cualquier negociación que tuviese lugar como consecuencia de dicha obligación."

Sobre esas bases, la Corte dejó claro el objeto de la disputa planteada por Bolivia: "Si Chile estaba obligado a negociar de buena fe un acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico y si esa obligación existe y si Chile la ha incumplido".

## **Triunfalismo prematuro**

La Corte rechazó la excepción chilena y se declaró competente para conocer el petitorio de Bolivia. Sin embargo, y pese a la advertencia de la Corte de que no se pronunciaría sobre el resultado de las posibles negociaciones entre Chile y Bolivia, las actitudes triunfalistas y de confrontación del gobierno boliviano con Chile fueron en aumento día a día. Se hicieron almibarados

reconocimientos al presidente Morales, elogiando su decisión de demandar a Chile y se fustigó al vecino conminándolo a aceptar la decisión final de la CIJ con la certidumbre que ésta beneficiaría a Bolivia.

En ningún momento se aceptó la observación de que la solución de la mediterraneidad de Bolivia vía océano Pacífico dependía fundamentalmente de Chile y menos de la posibilidad de que la CIJ diera la razón a la tesis chilena. Se restó méritos a la fundamentación jurídica de Chile y se propaló un análisis superficial sobre los institutos jurídicos que fundamentaban las respectivas tesis. No resulta fácil identificar la causa de esta torpe confusión, si fue por cálculo político o por falta de conocimiento e idoneidad en la cuestión jurídica internacional.

La experiencia en negociaciones sobre el mismo tema no fue suficientemente sopesada. La lectura sobre las negociaciones de Charaña y sobre la Asamblea General de la OEA de 1979 lejos de aconsejar prudencia, infundieron en la población un espíritu existista y patriotero dando por hecho el triunfo categórico de Bolivia frente a Chile; que además aseguraba la solución pronta y definitiva del problema.

## **Estrategia equivocada**

La sentencia de la CIJ, del 1 de octubre de 2019, que cerró este capítulo del proceso judicial en La Haya, ha demostrado que la judicialización del tema no fue el camino correcto. Todo lo contrario, fue una pésima estrategia diplomática y política, pues aún en el caso de haber ganado Bolivia la batalla judicial; la confrontación judicial y sobre todo la confrontación comunicacional habrían prevalecido e influido negativamente en el ánimo de Chile, dificultando el diálogo e impidiendo la solución definitiva del problema de fondo.

El referido fallo determinó que, del análisis jurídico realizado, ninguno de los acuerdos bilaterales suscritos por los dos países establecía la obligación de negociar por parte de Chile. A saber:

- Según la Corte, el Acta Protocolizada de 1920 omitió enumerar los puntos a resolver, en consecuencia, no generó la obligación de negociar.
- Sobre las notas de 1950, la Corte afirmó que no revisten la naturaleza de un tratado, que no fueron redactadas de acuerdo a la práctica internacional, por tanto, no generan la obligación de negociar.
- Sobre el Memorándum Truco, se dijo que no fue dirigido formalmente a las autoridades bolivianas, por lo tanto, no establecía la obligación de negociar.
- Respecto a la Declaración de Charaña de 1975, la Corte determinó que no obstante haber sido firmada por los presidentes de Bolivia y Chile, la redacción de esta Declaración la configura como un documento político (no de naturaleza jurídica) y no confirma la existencia de una obligación de negociar.
- La Corte estableció que los comunicados intercambiados en el marco del Enfoque Fresco eran distintos entre sí, por tanto, no había indicios de que Chile se hubiese obligado a negociar.
- Respecto al compromiso de Algarve, determinó que las partes solamente se comprometieron a iniciar un diálogo sin exclusiones y no se identificaba un acuerdo que obligue a Chile a negociar.
- Estableció que la mera mención del tema marítimo en el punto sexto de la Agenda de los 13 puntos no puede obligar a Chile a negociar.
- Respecto a las declaraciones unilaterales de Chile, la Corte identificó en ellas un deseo de entablar un diálogo, y no como una obligación de Chile a negociar.
- Al referirse a la argumentación sustentada en los artículos 2 y 33 de la carta de la ONU y 24 de la carta de la OEA, la Corte dijo que éstos refieren un deber general de solucionar controversias, que no obligan a las partes a recurrir a la negociación y no establecen obligación de negociar.
- Sobre las “expectativas legítimas” observó que Bolivia no demostró que esta figura exista en el derecho internacional; la Corte más bien la identifica en la figura del Trato Justo y

Equitativo incursa en laudos arbitrales sobre controversias de inversiones.

Respecto a las resoluciones aprobadas por la OEA, la CIJ manifestó que ninguna de ellas indica que Chile tenga la obligación de negociar, únicamente instan a iniciar una negociación, incluso la resolución de 1983.

La Corte basó su fallo en el derecho internacional en sujeción al artículo 38 de su estatuto que ordena a la Corte decidir las controversias que le sean sometidas conforme al derecho internacional; pero también puede dirimir conflictos *ex aequo et bono* (equidad y buena fe), siempre que las partes así lo convinieren. Bolivia y Chile no pidieron a la Corte resolver la controversia en equidad y buena fe e implícitamente aceptaron que dicho tribunal fundamentalmente su fallo en derecho internacional, es decir: convenciones internacionales, costumbre internacional, principios generales de derecho, jurisprudencia y doctrina.

Con tal potestad, la CIJ fundamentó su sentencia en diversas normas internacionales. En la Convención sobre el Derecho de los Tratados artículo 2, párrafo a) que establece que se entiende por tratado para efectos del derecho internacional, y artículo 13 a), relativo al Consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos. En la interpretación de los artículos 2, párrafo 3 y 33 de la carta de las Naciones Unidas relativos a la solución Pacífica de controversias entre Estados y a los mecanismos previstos para ese efecto, como un deber general de solucionar los conflictos entre Estados y no como una obligación de recurrir específicamente a la negociación. En el artículo 24 de la carta de la OEA relativo a la solución pacífica de controversias. El fallo se nutrió del análisis doctrinario y jurisprudencial sobre los actos unilaterales, y sobre la Aquiescencia, el Estoppel y las Expectativas Legítimas, figuras jurídicas que fueron invocadas por Bolivia.

La Corte Internacional de Justicia cerró el caso con un fallo contundentemente adverso para Bolivia. La sentencia desestimó la demanda boliviana y declaró que ninguno de los acuerdos

bilaterales invocados por Bolivia como fundamento de una obligación jurídica de negociar, establecía dicha obligación. Declaró:

La Corte considera que la República de Chile no asumió la obligación legal de negociar un acceso soberano al océano Pacífico para el Estado Plurinacional de Bolivia.

## **Justificaciones impertinentes**

En virtud de lo referido, aseverar que el fallo definitivo fue injusto o que la Corte fue conservadora al haber resuelto la controversia basándose en derecho internacional es una impertinencia que denota desconocimiento de la normativa internacional, de sus principios y de los reglamentos de la CIJ.

Los abogados que patrocinaron la demanda boliviana ya habían advertido de la posibilidad de un resultado adverso para Bolivia, atribuyéndole complejidad al caso. Sin embargo, el gobierno se obstinó en proclamar un resultado exitoso, dando al proceso judicial ropaje político y comunicacional, más que índole legal.

Asombra la temeridad de los artífices y actores de la demanda judicial –no por haber intentado esta empresa–, sino por no haberse sincerado con el pueblo boliviano advirtiéndole de las eventualidades que enfrentaba el proceso judicial, escenario en el que se podía ganar, pero también se podía perder, tal como ocurrió. El hecho de que la Corte se hubiese declarado competente para conocer la demanda boliviana no aseguraba un fallo favorable para Bolivia, ni mucho menos. Se sabía que el caso no era fácil, que la demanda planteada por Bolivia se basaba en la obligación jurídica de los acuerdos bilaterales y la compleja figura jurídica del derecho internacional denominada “actos unilaterales de los Estados”, instituto carente de norma escrita, con un incipiente desarrollo doctrinario y una jurisprudencia visiblemente heterogénea.

Además de ello, el gobierno se rehusó a admitir que la CIJ no resolvería el problema de fondo y que todo dependería de una negociación, que, si bien debía desarrollarse de buena fe, Chile

tendría la última palabra respecto al resultado de la misma. A propósito, es importante recordar que el principio de soberanía de los Estados en el derecho internacional, al igual que el principio de autonomía de la voluntad de las partes en el derecho civil, prevalece ante toda circunstancia, en un marco de legalidad, claro está.

En virtud de esos principios jurídicos, algunos advertimos del riesgo de una sentencia favorable a Chile. Se analizó el tema en las aulas universitarias, en foros académicos y conferencias especializadas, informando de la complejidad del tema y del incierto resultado. Empero, no se tomó en cuenta estas apreciaciones porque desde el grupo de cabildeo de los círculos de poder se propalaba el exitismo, risiblemente amparado en un supuesto nerviosismo del oponente. A quienes ponían en duda la pertinencia de la demanda o de sus resultados, se los denostaba en los círculos intelectuales y en las esferas de poder político.

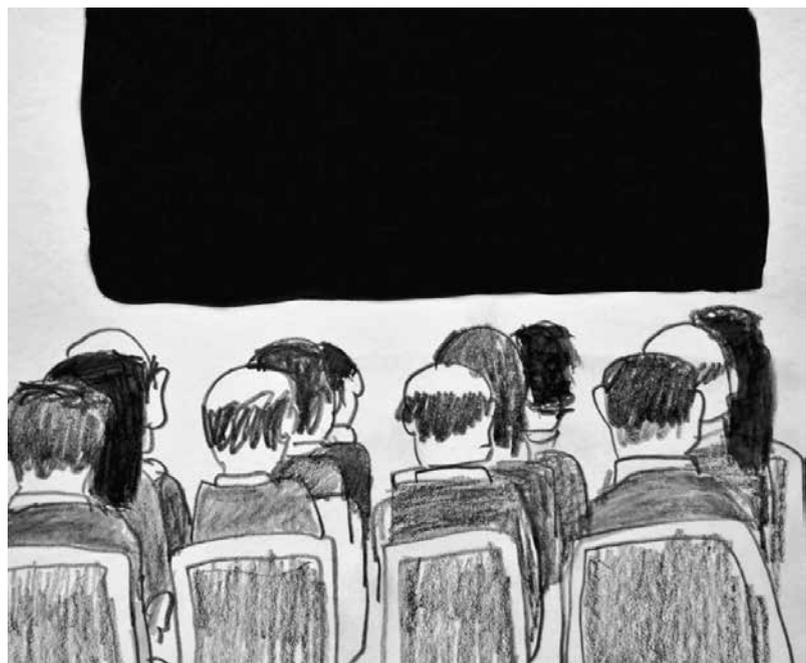
Incomprensiblemente, el gobierno del MAS persistió en su actitud obcecada, la misma que fue asumida monolíticamente por casi todas las personas que conformaron ese círculo alrededor de la demanda judicial. Aún días después de emitida la sentencia el presidente Morales siguió confundiendo a la población. En referencia a la sentencia declaró:

El informe muestra contradicciones y cómo la Corte se ha parcializado con un grupo, beneficiando a los invasores y a las transnacionales”, motivo por el que he decidido “mandar una carta a la Corte Internacional de Justicia demostrando las contradicciones del fallo, y que, en suma, la Corte no ha cumplido.

Estas declaraciones fueron temerarias y al límite de constituir una grave acusación contra la Corte. Hubiese sido mejor que antes de emitir semejante despropósito, pidiera a DIREMAR, al equipo de abogados extranjeros y a sus asesores, que le expliquen los términos y el verdadero alcance de la sentencia del 1 de octubre.

A la luz de todos los hechos reseñados, es necesario que el país reflexione sobre este tema y evalúe bajo que premisas el gobierno decidió instaurar la demanda judicial contra Chile. El pueblo

boliviano debe saber cuáles fueron los errores que provocaron este duro revés a la política exterior. La cancillería tiene que evaluar lo sucedido, entender los errores máximos para así poder reconducir o rediseñar la política exterior boliviana, tan venida a menos. Las relaciones con Chile tienen que ser repensadas y rediseñadas con una visión nueva. Pero en ese cometido no pretendamos partir de fojas cero; todo lo contrario, que los aciertos y los fracasos sirvan para estructurar una relación de vecindad renovada, en la perspectiva de converger en políticas de interés común, que beneficien a Bolivia, a su desarrollo económico y social y revitalice nuestra posición en el continente.



## ¿Qué nos pasó en La Haya?\*

*Ramiro Orias\*\**

Inspirado en el pensamiento del excanciller boliviano don Luis Fernando Guachalla, quien al analizar las negociaciones marítimas con Chile sostenía que “en verdad la cuestión portuaria ha venido apareciendo periódicamente, siguiendo en cierto modo, los vaivenes de la conducta chilena, de ofrecimientos y retractaciones”, publiqué –en octubre del año 2000– un trabajo académico titulado *El Derecho Internacional y las Negociaciones Marítimas con Chile*. Planteaba allí la tesis que los diversos y repetidos ofrecimientos de Chile de negociar una salida al mar para Bolivia constituían un acto unilateral de promesa, que generaba una obligación de negociar.

En ese entonces, basado en una extensa jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y en los avances del proceso de codificación de los actos unilaterales de los Estados, promovido por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, señalé que dichos actos tenían la intención de satisfacer la demanda boliviana para reintegrarse al mar, siempre que ésta no asumiera una forma de “reivindicación marítima”.

El país vecino de forma consistente ofrecía diálogo y negociación, pero no siempre una solución directa al encierro geográfico

---

\* Publicado en *Página Siete*, el 13 de octubre de 2018.

\*\* Abogado, Magíster en Estudios Internacionales.

de Bolivia. Remarqué el hecho de que ese acceso al mar tenía una precondition: debería ser independiente del Tratado de Paz de 1904. Sostuve en aquel ensayo que Bolivia debería ser clara en que lo que proponía era un nuevo negocio jurídico internacional mutuamente satisfactorio, mediante una fórmula autónoma y definitiva con relación a los antecedentes históricos; no contemplando su revisión, ni la anulación o terminación del Tratado de Paz de 1904.

En 2013, luego de dos años de preparación con un reconocido equipo jurídico internacional, el presidente Evo Morales anunció la presentación de la demanda boliviana ante la CIJ, cuyo contenido, como sociedad boliviana, nunca lo conocimos, ya que por normativa de la Corte tiene una cláusula de confidencialidad. Como muchos bolivianos me sentí comprometido con ese esfuerzo, ya que tomaba en cuenta muchas de mis anteriores reflexiones. Aunque transmití a algunos de sus gestores mi más amplia disposición para contribuir a ese logro, nunca fui convocado. Entendí bien el celo, reserva y confianza política que importaban esas labores.

Bolivia había encontrado una ruta y argumento legal muy sólido, sustentando en una coherencia interna pocas veces vista. El presidente Morales –como no ocurre en otras materias– convocó a los expresidentes y ex cancilleres, todos juntos apoyaron la causa, como una política de Estado que trascendía la lucha ideológica doméstica. La nominación del agente de Bolivia en La Haya Eduardo Rodríguez y del portavoz internacional de la demanda, Carlos Mesa, reflejaban un cambio.

Bolivia había logrado encontrar un camino que eludía el suicidio jurídico, frente a los que por años proponían un salto al vacío con la anulación del Tratado de Paz de 1904, como quedó ampliamente sentado en la resolución de la propia CIJ ante la excepción de competencia presentada por Chile, donde el país salió airoso. Quizás ahí no se vio la profundidad de la pregunta del juez Owada, cuando consultó qué entendía Bolivia como acceso soberano al mar.

Luego vinieron los alegatos orales, en los que todos fuimos testigos de la elocuencia de los argumentos y del reclamo por justicia. Esperamos con optimismo el fallo. Finalmente, se pronuncia la fatídica sentencia, las pretensiones bolivianas para que se declare que

Chile tiene una obligación jurídica de negociar una salida soberana al mar fueron rechazadas. La demanda resultó ambiciosa, no sólo se pretendió la obligación de negociar, sino que esa negociación debería tener un resultado. No se le dejó a la Corte la flexibilidad para determinar qué alcance podría tener esa negociación.

La sentencia del 1 de octubre nos muestra que la posición boliviana no fue consistente. Si uno lee el razonamiento de los tres votos disidentes, se pregunta ¿por qué los otros jueces no se convencieron de lo que perseguía Bolivia? Dieron mayor crédito a la defensa chilena, que sostenía que el fin buscado era una suerte de irredentismo, un artificio para vulnerar el Tratado de Paz de 1904.

No fue ni el imperialismo ni las transnacionales. Ocurre que entre los jueces que se pronunciaron contra Bolivia, algunos vienen de Rusia, China e India, países de gran cercanía política para el gobierno nacional. El juez brasileño Antônio Augusto Cançado Trindade, con gran trayectoria en el progresismo y los derechos humanos, cuya obra ha contribuido a afirmar que los actos unilaterales de los Estados constituyen una nueva fuente del derecho internacional, también votó en contra. Todos ellos optaron por la retórica chilena catastrófica y no dieron crédito a la evidencia presentada, optaron por una interpretación restrictiva, retrocediendo en su propia jurisprudencia.

La CIJ traía la carga de casos muy criticados. Se le acusó de imponer soluciones salomónicas o creativas, bastante heterodoxas, como en la delimitación marítima entre Chile y Perú, o en la controversia entre Nicaragua y Colombia, que motivó la denuncia colombiana del Pacto de Bogotá. Un segundo fallo contra Chile puede haber pesado en sus consideraciones.

En ese contexto sucedió que a medio camino perdimos el libreto. La estrategia legal/jurisdiccional quedó divorciada de la estrategia política/diplomática. La consistencia entre ambos frentes se disipó. Cuando todo el país debía estar en modo La Haya, se enjuiciaba al Vocero de la demanda y se quitaba así el apoyo político necesario para su gestión.

Mientras el equipo jurídico abogaba por la obligación de negociar un nuevo acuerdo, el presidente Morales sentenciaba

“Antofagasta fue, es y será boliviana”, tuit presidencial que fue expuesto en los alegatos ante los jueces de la CIJ, como muestra del objetivo disruptivo del estatus territorial en la región que supuestamente se perseguía, trayendo a la memoria sus anteriores dichos con relación a la muerte del Tratado de 1904 y su pérdida de validez. Bolivia perdió la cohesión y consistencia entre sus argumentos jurídicos y su comportamiento internacional.

La dualidad nos sigue. Mientras se cumplió aceleradamente el laudo arbitral a favor de Quiborax, se dice que Bolivia no acatará el fallo de la CIJ, en un momento en el que está aún bajo su jurisdicción la demanda por las aguas del Silala; o peor ahora, que se ha anunciado que se presentará un recurso de interpretación, que podría ser aún más perjudicial al país ya que por esta vía no es posible la enmienda ni revisión del fallo pronunciado.

¿Qué viene ahora? Los escenarios probables pos La Haya estarán modulados por el contenido y alcance de la sentencia de la CIJ. Ha llegado el tiempo de la autocrítica y la evaluación interna sobre los aciertos y resultados de la estrategia empleada, para desde allí formular un replanteamiento estratégico.

También es momento de rendición de cuentas. Si algo debería pedir el presidente Morales a DIREMAR es la elaboración de un Libro Blanco del Litigio con Chile que dé cuenta a los ciudadanos –sin sesgos ni pasiones– de todo el trabajo realizado, los escenarios estudiados, la opción finalmente determinada, los cursos de acción seguidos, los documentos y alegatos desarrollados, como aporte al acervo histórico nacional.

Siguiendo el párrafo 176 de la sentencia, se debe trabajar en construir las condiciones y confianza mutua para restablecer el diálogo bilateral, destinado a enfrentar una negociación significativa, como ha dejado sentado la Corte. Para ello, se debe dejar de judicializar la relación bilateral. Un acuerdo sobre el Silala, con el desistimiento de las partes, sería una gran señal.

Ambos países, como buenos vecinos, están destinados a compartir este lugar común del continente, por lo que tienen una agenda histórica, política, fronteriza, social y económica por delante.

# La palabra del gobierno de Bolivia



**Nota del editor:** A pesar de declaraciones que autoridades de gobierno han emitido en distintas ocasiones sobre el desarrollo del proceso judicial de La Haya, y en particular como reacción al fallo del máximo tribunal internacional de justicia, de 1 de octubre de 2018, no se conoce de ningún documento oficial que contenga una evaluación de fondo sobre el tema. Dado este vacío, y a fin de contar con el testimonio de la postura del gobierno de Bolivia, a continuación, se reproducen frases sobresalientes de declaraciones, informes y discursos pronunciados por el presidente y vicepresidente del Estado, así como por los ministros de Relaciones Exteriores y Justicia y un miembro del equipo jurídico boliviano, registrados por la prensa nacional.

### **10 frases de Evo Morales sobre el fallo de la CIJ, tras su regreso a Bolivia<sup>1</sup>**

- “El pueblo boliviano ha ratificado que el acceso al mar es y seguirá siendo un derecho”.
- “Han sido cinco años de unidad en torno a nuestra demanda. Desde 1879 el pueblo ha permanecido unido”.
- “Estoy sorprendido del informe de la Corte Internacional de Justicia, hay muchas contradicciones”.
- “Vamos a pedir a DIREMAR que haga una investigación de los daños económicos después de la invasión”.
- “Cómo la Corte puede parcializarse con algún grupo, ustedes saben de dónde viene esta injusticia, de una invasión a territorio boliviano”.

---

1 Tomadas de la edición de El Deber, de 2 de octubre, 2018

- “Con esta mala experiencia en la Corte vamos a acelerar el tren bioceánico, con una salida al Atlántico por el puerto Santos y al Pacífico por Ilo. Vamos a acelerar también Puerto Busch”.
- “Ojalá esta invocación al diálogo sea tomada en beneficio para dos pueblos hermanos y vecinos”.
- “Tal vez entendí mal, quizá tenía un mal concepto de la Corte, pero ahora conozco”.
- “Estoy pensando en enviar una carta a las Naciones Unidas, estos subalternos qué funciones cumplen para garantizar la paz en el mundo”.
- “Asumo toda la responsabilidad para defender a Bolivia en el tema del mar”.

### **Declaración presidencial sobre el pronunciamiento de La Haya**

(Conferencia de prensa, 2 de octubre, 2018)

“Si bien la Corte no acompañará en esta reivindicación marítima (...), no es posible que beneficie a los invasores, a las transnacionales. Siento que es una Corte para los pueblos y no para las transnacionales que invaden territorios para saquear sus recursos naturales”.

### **Evo asegura que Bolivia no sufrió ninguna derrota frente a Chile en La Haya**

“Algunos dicen que fue como una derrota, pero no es ninguna derrota, ahora tenemos tres nuevos elementos, al margen de otros argumentos”, manifestó Morales, en el acto de la suscripción de una alianza estratégica para el desarrollo de Puerto Busch. Ahora “tenemos más argumentos, más elementos, para seguir negociando una salida al mar, con soberanía (porque) primero la CIJ dijo que Bolivia se ha creado con más de 400 kilómetros sobre las costas del océano Pacífico; segundo, dijo que los tratados no han resuelto el enclaustramiento de Bolivia; y tercero, instó a seguir

negociando para resolver la demanda de Bolivia” (El País, 31 de diciembre, 2018).

**“A un año del primer fallo de la CIJ, Evo dice que Bolivia  
ya ganó la mitad de la demanda”**  
(La Razón, 24/09/2016)



*“El presidente Morales se congratula con los expresidentes en Palacio de Gobierno. Foto. La Razón”. De la edición de La Razón de 24/09/20016, un año después de que la CIJ validó su competencia y abrió el juicio por la demanda marítima boliviana*

**Discurso presidencial en Tiraque, Cochabamba,  
recordando la decisión de la CIJ de declararse competente  
en el litigio planteado por Bolivia contra Chile**

“El primer triunfo, el 24 de septiembre del año pasado. Pero además de eso, en las consideraciones qué dijo (la CIJ): ‘Bolivia ha nacido con mar’; dijo además de eso, ‘entre Chile y Bolivia hay temas pendientes’, aunque algunas autoridades de Chile dicen que no hay temas pendientes. Yo digo, ya tenemos en esta demanda el 50% ya ganado, queremos ganar 100%, esa es nuestra tarea” (La Razón, 24/09/2016).

## Declaración presidencial de 25 de febrero de 2018

“Estamos por primera vez muy cerca de volver al Pacífico con soberanía” (La Razón).



El teniente Rodolfo Choque, que encarna al chasqui Gregorio Collque “Goyo”, entrega al presidente Evo Morales una carta simbólica sobre la infausta noticia de la invasión chilena al puerto de Antofagasta. Foto: ABI (La Razón, 25/02/2018)

## Declaración presidencial con motivo de réplica de Bolivia en el juicio contra Chile (25/03/2018)

“Estamos seguros que el caso boliviano servirá de modelo al mundo entero para resolver disputas. El siglo XXI será un siglo de paz y reencuentros”.

**“Antofagasta fue, es y será territorio boliviano”**

Evo Morales Ayma @evopueblo 19 mar. 2018

“La CIJ, en el fallo sobre controversia Perú y Chile, determinó el 27/01/2014 que ‘al momento de su independencia, Perú y Chile, no eran estados vecinos, porque entre los dos países se

encontraba Charcas’, y desde 1825 es Bolivia. Antofagasta fue, es y será territorio boliviano.”



“Por la reivindicación marítima, Bolivia extiende la que pretende ser la bandera más larga del mundo” (La Razón, 10 03/2018)

**Vicepresidente Álvaro García Linera**  
(conferencia de prensa, 1 de octubre de 2018)

“La CIJ ha establecido que el Tratado de 1904 no ha resuelto todos los temas pendientes referidos a un acceso al Pacífico por parte de Bolivia, es un argumento muy fuerte”.

“Decirle al pueblo de Bolivia que no estamos felices por la resolución que ha tomado la Corte, sin embargo, está claro que lo que ha hecho la Corte es cerrar una puerta, pero dejar abierta otras que Bolivia debe usar para viabilizar su derecho a un acceso soberano al Pacífico”.

“El pueblo boliviano tiene que saber que nunca vamos a renunciar a nuestra salida al océano Pacífico”.

“Hemos hecho el mejor esfuerzo en un tema muy puntual del conjunto de opciones que tiene Bolivia para trabajar y exigir el derecho de los escogidos. Uno de estos caminos a ser seguidos podría ser los mecanismos y procedimientos de las Naciones Unidas para la solución pacífica de controversias”.

## **Declaración del canciller boliviano Diego Pary**

“En realidad, la demanda marítima la presentó Bolivia para que la Corte obligue a Chile a negociar una salida al océano Pacífico, era un pedido para que Chile lo cumpliera. Bolivia no tiene por qué cumplir el fallo”, declaró el jefe de la diplomacia boliviana a radio Panamericana. Reiteró que Bolivia demandaba que la Corte señalara que Chile tiene una obligación de negociar una salida soberana al mar para Bolivia, pero al rechazarse esa figura, explicó, que no hay ninguna obligación para el país en el fallo. “Bolivia no tiene nada que cumplir en el fallo, no tenemos ninguna obligación impuesta por parte de la Corte”, dijo según Oxígeno.

### **“Pese a la derrota, Arce cita ocho elementos favorables en el fallo de La Haya”<sup>2</sup>**

El ministro de Justicia, Héctor Arce, informó que un análisis estrictamente jurídico, sereno y cuidadoso al fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya estableció al menos ocho elementos favorables para Bolivia, aunque no involucre la obligación de Chile de negociar una salida soberana al mar para los bolivianos.

Primero, “la CIJ en su fallo sobre jurisdicción y también en su fallo sobre el fondo estableció con claridad que Bolivia nació a la vida republicana el año 1825 con una amplia costa sobre el océano Pacífico”.

Segundo, “la Corte decidió en su fallo sobre la excepción preliminar de 2015 (párr. 50) que el Tratado de 1904 no resolvía la cuestión del acceso soberano al mar, lo que significa que Chile no puede invocar ese Tratado para rehusarse a negociar...”

Tercero, “la Corte observa que Bolivia y Chile tienen una larga historia de diálogos, intercambios y negociaciones encaminadas a identificar una solución adecuada al enclaustramiento de Bolivia, derivado de la Guerra del Pacífico y el Tratado de Paz de 1904”.

---

2 Tomado de la edición de *Página Siete* de 9 de octubre, 2018.

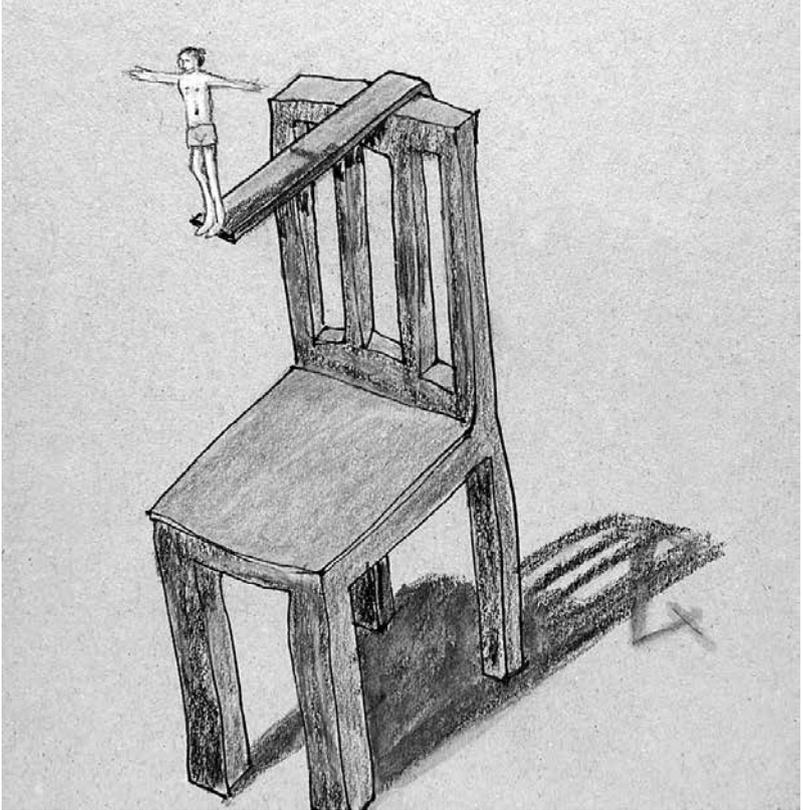
Cuarto, “la Corte insiste en que Chile ha expresado en repetidas ocasiones su voluntad de entablar negociaciones sobre el acceso soberano al mar (...). Incluso si ello no dio lugar a una obligación de negociar, este es un elemento importante que puede ser utilizado a nivel diplomático o ante organismos no judiciales para afirmar que Chile prometió encontrar una solución a un problema cuya existencia ya no puede ser negada”.

Quinto, “la Corte indica que, según el propio Chile, la política chilena ha sido, durante muchos años, la de negociar acceso soberano al mar (...); en forma más amplia, todo el fallo revela claramente que durante un siglo, Chile consideró que debían realizarse negociaciones respecto del acceso soberano, incluyendo la Agenda de los 13 Puntos, que la Corte consideró suficientemente amplia, por el uso de los términos ‘tema marítimo’ para ‘abarcар el asunto del acceso soberano de Bolivia al océano Pacífico”.

**Abogado español Antonio Remiro Brotóns,**  
(miembro del equipo jurídico boliviano ante la CIJ)

Afirmó que las perspectivas de la reivindicación marítima boliviana están mejor ahora que en 2013, cuando se presentó la demanda. “No estamos igual y, por supuesto no estamos peor, estamos mejor”, aseveró Brotóns, que visita Bolivia para el 11° Encuentro de Economistas de Bolivia, que toca el tema de la mediterraneidad (Santa Cruz, 9/11/2013)

El mismo abogado español, en la víspera de conocerse el fallo de la Corte, sobre la demanda que Bolivia presentó ante ese tribunal, había sostenido: “Para Bolivia el fallo solamente significaría, si no fuera a su favor, que no podría exigirle a Chile en el sentido de haber una obligación jurídica de negociar, pero Bolivia podría seguir diciendo que Chile tiene una obligación moral o política de negociar”, agregó. Por otro lado, dijo que la expectativa de todo el equipo boliviano es muy alta y que se espera un nuevo escenario diplomático entre ambos países (Los Tiempos 1/10/2018).





¿Dónde estuvo el error?  
¿En la estrategia de la  
demanda o en el núcleo  
mismo de la argumen-  
tación? ¿Era correcto su-  
poner que las prome-  
sas unilaterales habían  
creado una obligación  
jurídica que Chile debía  
honrar mediante una  
negociación de “buena

fe”? ¿Fue un fallo injusto, como sostiene el gobierno boliviano?

¿Qué viene ahora?, es la pregunta que se hacen los analistas e internacionalistas que colaboran en esta publicación.

Oscar Wilde dijo que el único deber que tenemos con la historia es rescribirla. Quizá el varapalo de La Haya nos obliga a repensar esa nueva historia.

Juan Carlos Salazar del Barrio

**Fundación Milenio**

ISBN: 978-99954-1-905-9



9 789995 419059