

La Corte de La Haya se declara competente para tratar y decidir sobre el fondo de la demanda boliviana

The Court of The Hague accepts jurisdiction to decide on the merits of the bolivian claim

Javier Murillo de la Rocha*

Resumen

La consistencia de los argumentos que respaldan la demanda presentada por Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia dio como resultado el rechazo de la CIJ a la objeción preliminar interpuesta por Chile, país que deberá probar en la siguiente etapa que no se comprometió a resolver el enclaustramiento geográfico de Bolivia mediante un acceso soberano al Océano Pacífico. Bolivia asegura que tales compromisos formales existieron y fueron incumplidos y confía en una sentencia favorable, pero debe trabajar sobre los factores que impidieron en el pasado que prosperaran las diferentes negociaciones emprendidas.

* Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y ex Canciller.
Contacto: murillojav@hotmail.com

Abstract

The consistency of the arguments underpinning the petition submitted by Bolivia before the International Court of Justice (ICJ) resulted in that the ICJ rejected the preliminary objection filed by Chile, country that will need to prove in the next stage that it never promised to solve Bolivia's landlocked situation through a sovereign access to the Pacific Ocean. Bolivia states that such formal commitments existed and were unfulfilled and relies on a favorable ruling, but this state must work on the factors that, in the past, prevented that the different negotiations undertaken could thrive.

Los grandes problemas solo se resuelven cuando la voluntad de las partes es más grande que los obstáculos que hay que superar para alcanzar los acuerdos que permitan solucionarlos

1. Introducción

Es comprensible la expectativa que ha despertado la demanda boliviana ante la Corte de La Haya, especialmente, luego de la resolución emitida por el máximo tribunal de justicia de las Naciones Unidas, el pasado 24 de septiembre, en virtud de la cual se desestima la objeción preliminar presentada por Chile, sobre una supuesta falta de competencia de la CIJ para tratar la materia de fondo de la demanda.

Este proceso ha suscitado un marcado interés en el plano internacional y, particularmente, en el ámbito regional. Y esto se entiende, toda vez que se trata de solucionar un problema que contradice los principios de la integración hemisférica, como es el enclaustramiento geográfico de Bolivia, situación que, mientras no se resuelva, muestra que los acuerdos integradores están fundados en compromisos débiles, cuya fragilidad se trata de ocultar bajo altisonantes expresiones declamatorias, que se repiten, sin pausa, en todas las reuniones y cumbres de cancilleres y presidentes, ante la fatiga ya inocultable de los pueblos del continente.

Es evidente que la sentencia que se busca –y que todos los bolivianos esperamos que sea favorable– nos remitirá a un escenario de tratativas bilaterales, donde es altamente probable que se reproduzcan los retos y escollos que frustraron los muchos intentos que, en el pasado, se alentaron para solucionar el

encierro marítimo que nos fue impuesto. Ojalá que las circunstancias futuras sean diferentes y muestren signos de apertura. No lo sabemos. En todo caso, tenemos que estar prevenidos.

2. ¿Cuáles son los retos inmediatos?

Está claro que el gobierno de Chile tiene –aunque sostenga lo contrario– que cambiar de estrategia, luego del rumbo equivocado que eligió al presentar un incidente preliminar, con el que pretendía interrumpir el tratamiento de la demanda, sin un respaldo argumental consistente.

Como se ha visto, la diplomacia de Santiago fundó su objeción atribuyendo a Bolivia el supuesto y encubierto propósito de promover, por esa vía, la revisión o desconocimiento del Tratado de 1904, algo que, ni directa ni indirectamente estaba contemplado en la Memoria, más allá de que todos sabemos que fue un instrumento impuesto por la fuerza, que no pudo ser producto del libre consentimiento. De hecho, nadie puede ejercer la libertad para consentir en perderla. Sería un grosero contrasentido. Todo encierro significar pérdida de libertad. Así de simple.

Retomando el fondo de la cuestión, la Corte no encontró en la demanda boliviana elemento alguno con el que se pretendiera –como se dijo– afectar la vigencia del Tratado de 1904, que no resolvió los problemas con Bolivia, sino que, por el contrario, es el origen del más grande de todos, desde el momento en que determinó el enclaustramiento geográfico de nuestro país e instaló el obstáculo, hasta hoy insalvable, para la plena integración de los países del Pacífico Sur. Consiguientemente, la jurisdicción y competencia de la CIJ no estaban excluidas por el artículo VI del Pacto de Bogotá.

Como era lógico, la decisión de la Corte desató en Chile una tempestad de críticas, cuyo blanco principal fue el Canciller Heraldo Muñoz. En su afán por atenuar tales críticas, el jefe de la diplomacia chilena recurrió a una suerte de ilusionismo diplomático; vale decir, trató de mostrar cosas que no existen y hacer desaparecer realidades inocultables.

Afirmó, entre otras cosas –palabras más, palabras menos–, que la Corte, a tiempo de darle la razón a Bolivia, había reducido el objeto central de su demanda. No cabe duda que la desesperación por tranquilizar a la opinión pública chilena llevó al Canciller de este país a ensayar alambicadas interpretaciones nada convincentes. La CIJ fue clara en su resolución del 24 de septiembre pasado.

Se declaró competente, a tiempo de establecer que, en vista del consiguiente análisis, el objeto materia de la disputa es si Chile está obligada a negociar de buena fe el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico, y, si tal obligación existe. Como es lógico, no puede predeterminar el resultado final de las negociaciones. Con ello, en realidad estaba anticipando que serán las partes las que, en un proceso de tratativas, conducidas de buena fe, buscarán el acuerdo que dé a Bolivia un acceso soberano al Océano Pacífico. Y eso es, exactamente, lo que ha solicitado nuestro país en su demanda.

En concordancia con estos criterios, hace pocos días, el propio canciller Muñoz, hizo importantes precisiones que registra la prensa. Atenuando su actitud inicial, cuando se conoció el fallo, dijo que lo más que podía declarar la Corte es la existencia de una obligación de negociar de buena fe entre las partes sobre una salida soberana, donde cualquier resultado seguirá dependiendo, como es ahora, de la voluntad de Chile y Bolivia. Ante otra pregunta de quien lo entrevistaba, sobre qué haría Chile si La Haya dispusiera que ese país se sienta a negociar con Bolivia, el jefe de la diplomacia chilena señaló que, si bien no se va a poner en situaciones hipotéticas, “puedo decir” que Chile es un país respetuoso del Derecho internacional, algo que “ha demostrado con creces”.

De tales afirmaciones hay que rescatar varios elementos. El primero, que debe considerarse positivo, es que Chile ya no cierra categóricamente, como lo hizo en la primera fase de la demanda, la posibilidad de abrir un proceso de negociación, teniendo en cuenta los términos que fijó Bolivia; es decir, un acuerdo que le dé un acceso soberano al Océano Pacífico. El segundo es que Chile estaría dispuesto a cumplir lo que resuelva el fallo de la Corte. Así cabe interpretar la afirmación del Canciller Muñoz cuando subraya que su país es respetuoso del Derecho internacional.

3. ¿Cuál será la nueva estrategia?

Descartada la posibilidad de que Chile vuelva a insistir en que lo que estaría buscando Bolivia es modificar el Tratado de 1904, lo que hará es tratar de probar que nunca asumió compromiso formal alguno para resolver el enclaustramiento geográfico boliviano, mediante una salida soberana al Océano Pacífico. Tarea harto difícil, por no decir imposible, ya que bastaría apelar a los documentos intercambiados entre ambos países el 26 de agosto y el 19 de diciembre de 1975, para demostrar la existencia de dicho compromiso. Si bien existen, por supuesto, otros antecedentes, basta uno como prueba concluyente.

El 19 de diciembre de 1975, el Canciller chileno de la época dirigió al gobierno de Bolivia una nota formal en la que expresa la voluntad de su Gobierno de negociar la transferencia de un territorio al norte de Arica que resuelva el enclaustramiento geográfico de nuestro país. Y, acto seguido, como reafirmación de esa voluntad, solicitó el consentimiento del Perú, en aplicación del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929.

Conforme al Derecho y la doctrina internacionales, ese antecedente diplomático cumple con los cuatro requisitos que caracterizan un compromiso formal, vale decir, que sea realizado por una autoridad con poder y capacidad para comprometer la fe del Estado, que se refiera a un caso concreto, que se dirija a destinatarios específicos y que tenga carácter público. ¿Cómo explicará y demostrará Chile, entonces, en su contra memoria, que jamás asumió compromiso alguno para devolverle a Bolivia su cualidad marítima?

Tal vez apele al argumento, también deleznable, de que fue Bolivia el país que interrumpió el diálogo, especialmente en el proceso de Charaña. En tal caso, la aclaración será incontestable. Chile, durante 1977,

ya había quebrantado su compromiso y, por tanto, cancelado la negociación, a tiempo de mostrar que había obrado de mala fe. En efecto, desde el momento en que abandonó la obligación asumida de obtener el consentimiento peruano, para transferir a Bolivia un territorio al norte de Arica, estaba decretando el fin de las tratativas. No se explica de otra manera la decisión que adoptó el gobierno de Santiago, de rechazar, de plano, la propuesta peruana, y peor aun, tratar de endosar a Bolivia la responsabilidad de obtener el consentimiento del gobierno de Lima.

Es más, la prueba de que Chile no había actuado de buena fe está en el hecho de que ofreció a Bolivia un territorio que no podía transferir. Es por ello que, cuando el gobierno de La Paz resolvió suspender las relaciones diplomáticas, lo hizo como protesta y para denunciar ante la comunidad internacional que había sido objeto de otra forma de agresión: la agresión a la buena fe. Y a ello



Emil Nolde

obedece el énfasis puesto en que las negociaciones deben sustentarse en esta condición indispensable.

No se puede, en consecuencia, atribuir a Bolivia la ruptura del diálogo, porque éste –como demuestran los hechos– ya había sido truncado en su razón de ser: levantar nuestro enclaustramiento.

4. El posible escenario después del fallo

Debemos partir de la convicción de que el fallo le dará la razón a Bolivia. Este optimismo, que debe ser razonable, se funda en la consistencia de los argumentos que sustentan la demanda. Sin embargo, cabe analizar y determinar si en el ánimo de los tres actores continúan gravitando aquellas actitudes obstruccionistas que frustraron en el pasado los procesos de negociación emprendidos. Tomemos como ejemplo el caso de Charaña, que, sin duda, fue la gestión diplomática, sobre la materia, que más avanzó en el siglo XX.

Las dificultades se manifiestan, de inicio, con las onerosas condiciones que puso Chile para transferir a Bolivia una franja territorial al norte de Arica. El canje en áreas equivalentes, en las que se incluye un mar territorial de doscientas millas marítimas, se convierte en la primera arista; la desmilitarización de la zona, en la segunda, y el uso del cien por ciento de las aguas del Lauca, en la tercera.

No obstante, Bolivia propone conformar una base global de negociación, con su planteamiento y la respuesta de Chile, donde nada está específicamente aceptado o rechazado. Chile, en consecuencia, no puede evadir la consulta al Perú, país que tarda once meses en hacer conocer su posición, la misma que, más allá de su contenido, plantea una discrepancia de fondo: Chile esperaba un sí o un no. El Perú, ajustándose al protocolo de 1929, pone, a su vez, otras condiciones para llegar al “acuerdo previo”, estipulado en el citado instrumento. Este hecho, sumado a la complejidad de la contrapropuesta del gobierno de Lima, facilita a Chile el pretexto para declinar de plano la consideración del planteamiento peruano y desentenderse de los compromisos que asumió al iniciarse el proceso de Charaña.

Si bien el planteamiento peruano no era la respuesta que Bolivia esperaba, éste podía haber sido el momento para ingresar formalmente en una negociación tripartita y, en el curso de la misma, ir despejando el camino. Empero, Chile resuelve tajantemente “declinar” la propuesta peruana. En todo caso, el pa-

norama no era fácil. El Perú aceptaba la cesión de la franja soberana desde la frontera boliviano-chilena, pero sólo hasta la intersección de la carretera entre Tacna y Arica, a partir de la cual se conformaría un área de soberanía compartida. Contemplaba, además, el derecho de Bolivia a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía y el reconocimiento de ese mismo régimen sobre el mar adyacente al litoral del área trinacional. La negociación ingresaba en su fase terminal.

En un intento por desbloquear el proceso, en la Navidad de 1976, el Gobierno de Bolivia pidió que, en aras de la armoniosa convivencia de tres pueblos que no han podido construir su plena integración como consecuencia del conflicto en el Pacífico Sur, Chile levantara su exigencia de canje territorial; y el Perú, la condición del área de soberanía compartida, para de este modo, viabilizar la solución del enclaustramiento boliviano. La respuesta fue el silencio. Otra vez, la voluntad política era la gran ausente, el factor irremplazable para despejar los obstáculos y alcanzar los acuerdos que se requieren, cuando se los busca de buena fe.

A pesar de los esfuerzos desplegados por la diplomacia boliviana a lo largo de 1977, Chile siguió exigiendo a Bolivia una definición sobre el precio de la eventual transferencia de la franja territorial, vale decir, el canje, pero sin sanear los títulos que le permitieran disponer del territorio ofrecido, mediante la obtención del consentimiento peruano. Es más, pretendía incluso, como se menciona líneas arriba, endosar esa responsabilidad a Bolivia, que es víctima pero no parte del Protocolo del 29, el mismo que da derechos y obligaciones solo a los Estados que lo concertaron y suscribieron, como todo instrumento internacional.

Esta intención, por cierto insólita, se manifiesta en un párrafo de la respuesta del presidente Pinochet a la carta que le había dirigido el presidente Banzer, recordándole los alcances del acuerdo de Charaña, cuando el mandatario chileno sostiene que “si no realizó gestiones posteriores (el gobierno de Chile) tampoco tuvo conocimiento de alguna iniciativa de Bolivia en ese sentido”

Estaba claro que, aliviado de los temores de un frente externo que, en 1975, se mostraba para Chile peligrosamente adverso, el gobierno de Santiago ya no tenía interés en resolver el problema marítimo boliviano, si es que en algún momento lo tuvo. En tales circunstancias, Bolivia se vio forzada a denunciar, ante la opinión internacional, que Chile había abandonado el compromiso esencial que explicaba históricamente la decisión de reabrir el diálogo bilate-

ral, cuyo objetivo fundamental era restituir la cualidad marítima arrebatada a Bolivia. Entonces, ya no tenía razón de ser.

5. Las constantes históricas que deben ser superadas en el comportamiento de las partes

Respecto de Chile. Está comprobado que este país no mostró voluntad política efectiva para resolver el problema marítimo. Trató obsesivamente de buscar el distanciamiento entre Bolivia y Perú. En abril de 1879 propuso que Bolivia se aliara con Chile en contra del Perú, a cambio de que nuestro país se quedara con parte de los territorios peruanos. En 1900, en una tramoya jamás aclarada convincentemente habría propuesto al Perú una alianza para dividir y, en los hechos, hacer desaparecer a Bolivia del mapa suramericano. En 1929 propuso el Protocolo Complementario sobre el llamado veto, de manera que la solución del enclaustramiento boliviano no dependiera exclusivamente del gobierno de Santiago.

Respecto del Perú. Esta nación, de tradición histórica tan próxima a nuestro país, se aferró a la reivindicación de las provincias de Tacna y Arica, lo que obstruyó, en más de una oportunidad, los planteamientos bolivianos por recuperar su acceso soberano al Océano Pacífico. Una vez que abandonó la opción belicista para recuperar las llamadas provincias cautivas, en aras de la paz en la región, invoca, a partir de 1975, la necesidad de mantener la vecindad geográfica con Chile y, en ese propósito, preservar la unidad socioeconómica entre Tacna y Arica, lo que impediría, en los hechos, la conexión soberana de Bolivia con el mar mediante una franja territorial a lo largo de la Línea de la Concordia.

Respecto de Bolivia. A lo largo de los últimos 136 años queda la tarea pendiente de conformar en el país una conciencia pública coincidente sobre las características, dimensiones y eventuales costos de la fórmula que nos permita recuperar nuestra cualidad marítima. El debate interno sobre este vital asunto estuvo expuesto, en muchas ocasiones, a la confrontación entre coyunturales intereses sectario-partidistas. En otras oportunidades, y desde ciertos sectores de opinión, se proponían planteamientos que denotaban una lamentable falta de racionalidad entre las dimensiones de la demanda y el poder para respaldarla.

En todas las tratativas que se intentaron en el pasado, en mayor o menor medida, se hicieron presentes las constantes descritas.

6. Conclusiones

La demanda boliviana orientada a recuperar un acceso soberano al Océano Pacífico no se extinguirá por el tiempo. No se puede compensar la pérdida de un atributo, como el de la soberanía marítima, sino con un bien jurídico y político de naturaleza equivalente, en términos cualitativos, lo que descarta soluciones mediante facilidades de tránsito, portuarias o referidas al comercio exterior. La supremacía, la autonomía o una forma de comodato no reemplazan ni se equiparan a la soberanía.

Chile no ha mantenido la misma línea de conducta internacional y la ha ido modificando con el curso del tiempo y las circunstancias, siempre en perjuicio de Bolivia. Primero ofreció Tacna y Arica. Luego se habló sobre la posibilidad de Arica. Después únicamente de una franja a lo largo de la Línea de la Concordia, sin compensaciones que tengan carácter territorial. Luego ofreció esa misma franja pero sujeta a canje simultáneo y otras onerosas condiciones. Finalmente, propuso un posible enclave, y, a partir de 1987, se descartó cualquier solución con soberanía. De este modo, Chile fue degradando progresiva y sistemáticamente sus ofertas, hasta reducirlas a zonas económicas exclusivas, es decir, a casi depósitos para almacenar las mercancías de y hacia Bolivia.

Bolivia, en cambio, siempre fue consistente en su demanda, aunque –por lo anotado– veía cómo se iba reduciendo paulatinamente su objetivo en la medida en que Chile aumentaba el tamaño de los obstáculos. Los problemas de esta magnitud solo se resuelven cuando la voluntad política es más grande que los obstáculos que hay que remover.

No es la ineptitud diplomática boliviana la explicación y la causa para que no se hubiera podido resolver el problema marítimo en los pasados 136 años. La genialidad de los planteamientos o la habilidad diplomática no reemplazan la determinación política para encontrar las soluciones. La pericia en las negociaciones mejora la utilización del poder, pero no la reemplaza.

En suma, llegado el momento de reanudar las negociaciones, es de esperar que se hagan presentes, en el escenario temporal de las mismas, una clara voluntad de Chile de llegar a un acuerdo, una actitud viabilizadora por parte del Perú, y un consenso en la opinión pública de Bolivia sobre las características, dimensiones y eventuales costos de la solución que nos devuelva la cualidad marítima. Éstos serán los desafíos principales después de que la demanda ante La Haya concluya con una sentencia favorable para Bolivia.



Alejandro Obregón: "Personaje mítico"