

La balsa de piedra

Revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea



La balsa de piedra, n° 10, enero-marzo 2015, p. 5.

ISSN: 2255-047X

"La demanda marítima de Bolivia en La Haya: entre el *pacta sunt servanda* y la *promissio est servanda*"

"Maritime demands of Bolivia in The Hague: between the *pacta sunt servanda* and the *promissio est servanda*"

Ramiro Orias Arredondo

(Cámara Nacional de Comercio de Bolivia -Bolivia-; Fundación Construir -Bolivia-; *Universidad Católica Boliviana San Pablo -Bolivia-;* rorias2002@yahoo.com)

Resumen: El presente trabajo busca explicar los factores y causas que han motivado la decisión boliviana de presentar una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia, así como los fundamentos históricos y jurídicos que ha presentado ante esta instancia internacional. La evidencia histórica muestra un proceso, de largo aliento, en el que la cuestión marítima de Bolivia ha estado presente en al agenda bilateral; sin embargo, de un tiempo a esta parte, Chile ha venido señalado que no existen temas pendientes que negociar con su vecino. Esto ha detonado en que Bolivia abra un nuevo escenario, de tipo jurisdiccional, en el que busca demostrar, que su país vecino tiene una obligación de negociar, de buena fe y en un plazo razonable, a fin de alcanzar un acuerdo que le otorgue una salida plenamente soberana al Océano Pacífico. Así que respetando la vigencia del Tratado de Paz de 1904 (*pacta sunt servanda*) con el que se puso fin a la guerra del Pacífico, se pide el cumplimiento de lo ofrecido (*promissio est servanda*), una negociación pendiente.

Palabras clave: Bolivia, Chile, Corte Internacional de Justicia, tratados, actos unilaterales del Estado y Promesa.

Abstract: This paper seeks to explain the causes and factors that have led to the decision to submit a Bolivian demand against Chile before the International Court of Justice, as well as the historical and legal foundations that has been presented to this international body. The historical evidence shows a process, long breath, in which the maritime issue of Bolivia has been present in the bilateral agenda; however, for some time now, Chile has been pointed out that there are no outstanding issues to negotiate with your neighbor. This has detonated in Bolivia that open a new scenario, jurisdictional type, in which seeks to demonstrate, that your neighbor has an obligation to negotiate in good faith and in a reasonable time, in order to reach an agreement that gives you a fully sovereign outlet to the Pacific Ocean. So while respecting the validity of the Peace Treaty of 1904 (pacta sunt servanda) which put an end to the war of the Pacific, calls for implementation of the offered (promissio est servanda), a pending negotiation.

Keywords: Bolivia, Chile, International Court of The Hague, treatises, State's promise and unilateral actions.

I. Introducción.

En la madrugada del 14 de febrero de 1879 fuerzas de la armada de Chile desembarcaban en el puerto boliviano de Antofagasta; así empezaba la denominada “Guerra del Pacífico” que -luego del Pacto de Tregua de 1884 y el Tratado de Paz de 1904- dejaría bajo el dominio absoluto de Chile esos territorios que constituían el litoral boliviano, quedando el país encerrado geográficamente entre las altas cumbres andinas y los extensos llanos orientales, en el corazón de Sudamérica.

Más de cien años después, cual ancla de la historia, ambos países mantienen diferencias sobre la cuestión de la salida al mar para Bolivia. Como ha señalado el ex canciller boliviano Gustavo Fernández Saavedra, “pese a todos los tratados, convenios y declaraciones que se han firmado en más de una centuria, nadie puede decir que estos países tienen una relación satisfactoria. Se debe encarar la solución de problemas aún pendientes como efecto de la Guerra del Pacífico” (Fernández Saavedra, 2005).

Tan solo siguiendo el título de las obras de diversos académicos e historiadores, bolivianos y chilenos, dan cuenta de la “dramática historia” (Abecia, 1986) de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú, que ha sido calificada como una “vecindad difícil” (Jerez Ramírez, 1979 y Maldonado Prieto, 2004), entre “prisioneros del pasado” (Rodríguez Elizondo, 2003), que

comparten “el mismo espacio, con diferentes sueños” (St John, 2001), países que tienen el desafío de una “agenda inconclusa” (Baptista Gumucio, 1999), signada por ciertas “hipotecas territoriales” (Morelli Pando, 1995), heredadas del “conflicto del Pacífico” (Ruiz-Tagle, 1992), donde queda siempre alguno de ellos como “tercero en discordia” (Carvajal, 1994), los cuales deberán recorrer “un largo camino” (Bustos, 2003) de “encuentros y desencuentros” (Jeffs Castro, 2005) para construir “un futuro compartido” (Aranibar Quiroga, 1999).

Estas frases nos dan idea de cuán cargadas están las relaciones históricas entre Bolivia y Chile de un sentido de fracaso y frustración, de controversia y agravio; así como de esperanzas y expectativas insatisfechas. La historia diplomática entre los dos países lleva la impronta del encono y la desconfianza, ha seguido predominantemente un patrón cíclico de conflictos, suspicacia y divergencia, por sobre procesos de entendimiento, confianza y cooperación. En gran medida, este patrón de relaciones –desde los albores republicanos- se ha construido y pervivido a partir de disputas territoriales y reclamaciones fronterizas, que tienen que ver con cómo se ha ido resolviendo bilateralmente un conflicto trinacional, que nunca debió haber ocurrido.

Después de la ocupación chilena de Antofagasta en Bolivia, Tarapacá, Arica y Tacna en el Perú, Chile fue construyendo un nuevo status quo territorial con sus dos vecinos. El Tratado de Paz y Amistad de 1904 con Bolivia y el Tratado de Paz y Amistad de 1929 con Perú, le permitieron consolidar una importante expansión territorial en su frontera norte. Si bien, con dichos tratados se fijaron nuevas fronteras, no significó el inicio de una nueva etapa de amistad, basada en la confianza y cooperación entre las tres partes. De hecho, hoy Bolivia y Chile no tienen relaciones diplomáticas formales, ni embajadores que los representen en sus capitales respectivas. Es esta búsqueda de un escenario de armonía y (re)encuentro que impulsó a que – pese a haber suscrito el Tratado de Paz de 1904- ambos países continuaron sosteniendo conversaciones y negociaciones orientadas a solucionar el enclaustramiento geográfico de Bolivia.

Si bien quedó zanjado bilateralmente el pleito trilateral en términos formales, pero Bolivia en ningún momento dejó de reclamar la necesidad de su salida soberana al mar. Como sostiene Alberto Ostria G., “jurídicamente, con la suscripción del Tratado de 1904 se legalizó la pérdida del litoral boliviano; pero perduró y perdura el ideal de un pueblo que no puede resignarse a vivir sin comunicación marítima directa con el mundo” (Ostria Gutiérrez, 1998: 3).

En abril de 1910, a los cinco años de la ratificación de aquel Tratado, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Daniel Sánchez Bustamante, se dirigió a los países de América, mediante un histórico Memorando que expresaba:

“Bolivia no puede vivir aislada del Mar, [...] que requiere poseer por lo menos un puerto cómodo sobre el Pacífico, [...] y que para la solución de este gran problema está

dispuesta a proponer bases y compensaciones satisfactorias a las Cancillerías de Lima y Santiago, para solucionar el conflicto de Tacna y Arica [...] estableciendo la soberanía territorial de Bolivia en la zona intermedia sobre la costa del Pacífico”.

Y desde ese entonces hasta hoy, la necesidad de acceder a una costa soberana sobre el Océano Pacífico ha sido una guía permanente y de amplio consenso nacional dentro de la política exterior boliviana.

Así, el diálogo político bilateral ha seguido una ruta cíclica; por una parte, Chile ha mantenido una política dual, y a veces pendular, entre: “a) perfeccionar el sistema de libre tránsito y b) manifestar la voluntad de negociar la cesión de una franja territorial, que dé a Bolivia un acceso soberano al Pacífico” (La Tercera, 1997: 21), mientras que por otra, Bolivia –desde poco después de la Guerra del Pacífico- han mostrado una alta dosis de continuidad, permanencia y estabilidad en demandar su reintegración marítima en el Océano Pacífico. Esto ya lo constato Luis Fernando Guachalla, quien al analizar las negociaciones marítimas con Chile sostenía “en verdad, desde el Pacto de Tregua la cuestión portuaria ha venido apareciendo periódicamente, siguiendo en cierto modo, los vaivenes de la conducta chilena hacia nosotros, de ofrecimientos y retractaciones, que hizo que se creyera –por interesada propaganda- que éramos un pueblo versátil” (Guachalla, 1976: 7).

Así como Chile hoy sostiene que Bolivia no tiene de derecho a una salida al mar, por cuanto este asunto estaría plenamente resuelto por el Tratado de 1904, Chile también ha ofrecido en diversas oportunidades negociar una salida soberana al mar a favor de Bolivia, tal como las prometidas en 1895, 1920, 1923, 1926, 1950, 1953, 1961, 1975, 1986 y 2006. Esta conducta oscilante es la fuente de tensiones y frustraciones en la relación política bilateral, debido a que dichos ofrecimientos han generado el derecho boliviano de demandar se cumpla con esa negociación pendiente que le permita retornar soberanamente al mar.

Sin embargo que, desde el mismo año 1879, Chile ha desarrollado una “política boliviana” por la que en diversas oportunidades ha ofrecido a Bolivia una salida al mar por el Puerto de Arica; en un cambio de política sobre la cuestión marítima, durante los últimos años, Chile ha venido señalando que Bolivia no tiene sustento legal para plantear la solución de su problema marítimo, ya que éste sería una aspiración unilateral que pretende modificar el Tratado de 1904, lo que violaría el principio internacional de intangibilidad y perpetuidad de los tratados internacionales que fijan fronteras entre los Estados (Lagos Erazo, 2013).

Luego de más de un siglo de negociaciones interrumpidas, “entre ofrecimientos y retractaciones” el Gobierno de Chile ha cerrado hoy el proceso de diálogo, como se ha visto de larga data, que se venía realizando entre los dos países, esto detonó que el 23 de marzo de 2011, en ocasión de recordar el 132º Aniversario de la Guerra del Pacífico, en el día del Mar en Bolivia, el Presidente del Estado Evo Morales Ayma, anunciará que Bolivia acudiría ante tribunales

internacionales de justicia, para que mediante “un fallo justo y certero devuelva la cualidad marítima a nuestro país”.

Esta situación presenta diversos problemas para el Derecho Internacional. En este trabajo nos concentraremos en las consecuencias jurídicas de los ofrecimientos de negociación marítima que Chile ha realizado, ya que dichos ofrecimientos constituyen promesas internacionales, por cuanto aquellas declaraciones, así sean unilaterales, cuando otorgan derechos a otros Estados son irrevocables, obligan y comprometen al Estados que las formula.

Esto permitirá comprender la esencia del fundamento jurídico de la demanda boliviana ante la Corte Internacional de Justicia, que respetando la vigencia del Tratado de 1904 (*pacta sunt servanda*) se pide el cumplimiento de lo prometido (*promissio est servanda*) para que se declare que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia, de buena fe, pronta y formalmente, en un plazo razonable y efectivamente, con el fin de alcanzar un acuerdo que le otorgue una salida plenamente soberana al Océano Pacífico (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014: 87).

II. Principales ofrecimientos de negociación marítima.

Según el estudio de la historia diplomática de Bolivia realizado por algunos internacionalistas bolivianos como Jorge Escobari Cusicanqui (1988) y Valentin Abecia Baldivieso, y autores chilenos como Oscar Pinochet de la Barra (1987) y Sergio Carrasco (1991), se pueden determinar diversas ocasiones en las que Chile de manera formal ofreció negociar bilateralmente una salida soberana al mar para Bolivia, que las sintetizamos a continuación:

a) Por los Tratados de mayo de 1895, ambos Gobiernos en atención a que “una necesidad superior, el futuro desarrollo y prosperidad comercial de Bolivia, requieren su libre y natural acceso al mar” se acuerda una solución a su encierro geográfico. Así, el artículo I sobre Transferencia de Territorios se dispuso “si a consecuencia del plebiscito que haya de tener lugar, en conformidad con el Tratado de Ancón, o a virtud de arreglos directos adquiriese la República de Chile dominio y soberanía permanente sobre los territorios de Tacna y Arica, se obliga a transferir –esos territorios- a la República de Bolivia, en la misma forma y extensión que los adquiriera”. Asimismo, por el artículo IV, Chile se comprometía a ceder a Bolivia la caleta Vitor, si no pudiese obtener dichos territorios. Pese a que este Tratado fue ratificado por ambos parlamentos, no entro en vigencia por la falta de acuerdo en los protocolos aclaratorios, que eran de tipo interpretativo y por lo tanto accesorios y complementarios

b) En el Acta protocolizada de 10 de enero de 1920, el representante chileno, Emilio Bello Codesido, dejó establecido de forma expresa que “Chile está dispuesto a procurar que Bolivia adquiera una salida propia al mar, cediéndole una parte importante de esa zona al norte de Arica y de la línea del ferrocarril”. Luego añade “Independientemente de lo establecido en el Tratado de 1904, Chile acepta iniciar nuevas gestiones encaminadas a satisfacer la aspiración

del país amigo, subordinada al triunfo de Chile en el plebiscito”. Este documento no constituye un Tratado, pero si es una base de acuerdo sobre lo que debería incluir un futuro Tratado sobre la materia. Esta Acta parte de la concepción compartida que el Tratado de 1904 no se opone a la concesión de una salida al mar para Bolivia al norte del Puerto de Arica.

c) El año 1921, en la Asamblea de la Liga de las Naciones, el delegado Chileno Agustín Edwards a tiempo de oponerse a la demanda boliviana presentada a fin de revisar el Tratado de 1904, señaló “Bolivia puede buscar satisfacción en negociaciones directas, libremente consentidas... para ayudar a su desarrollo” y añadió “Chile no le ha cerrado jamás esa puerta a Bolivia”. Posteriormente, en la Asamblea de 1922, el delegado Chileno Manuel Rivas Vicuña, formalmente dejaba constancia y puntualizaba “que de acuerdo por la declaración hecha por su delegación, el Gobierno de Chile ha expresado el mejor deseo de entrar en negociaciones directas con él, que conduciría con un espíritu de franca conciliación y en el ardiente deseo de que los intereses de ambos países puedan ser satisfechos” (Carrasco, 1991: 216). Ofrecimiento que fue confirmado por el Presidente Alessandri en su mensaje anual al Congreso de 1922, “Bolivia no encontrará en nuestro país sino un cordial deseo de buscar fórmulas que, consultando nuestros legítimos derechos, satisfagan, en cuanto sea dable, sus aspiraciones” (Pinochet de la Barra, 1987: 50). En atención a dicho ofrecimiento, la cancillería boliviana acreditó en Santiago a Ricardo Jaimes Freire, quien luego de las gestiones realizadas recibió en fecha 6 de febrero de 1923 la nota de respuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Luis Izquierdo, en la que ofrecía que “mi Gobierno mantiene el propósito de oír con el más elevado espíritu de conciliación y de equidad las proposiciones que quiera someterle el Gobierno de Vuestra Excelencia, para celebrar un nuevo Pacto que consulte la situación de Bolivia sin modificar el Tratado de Paz y sin interrumpir la continuidad del territorio chileno”.

d) Luego que el Presidente Norteamericano Kellog, presentara el 30 de noviembre de 1926 su denominada “Proposición Kellog”, en sentido que las provincias de Tacna y Arica pasaran a formar parte, a perpetuidad, de la soberanía boliviana; el Gobierno de Chile dio su aceptación mediante memorándum de su Canciller Jorge Matte, señalando que “en obsequio a la gran causa de la confraternidad americana y llevado por su anhelo de favorecer la reconciliación de los países envueltos en la Guerra del Pacífico, Chile ha estado siempre dispuesto a escuchar toda proposición de arreglo que pueda contribuir a tan latos fines... En ese sentido, el gobierno de Chile accede a considerar la proposición, dando con ello una nueva y elocuente demostración de sus propósitos de paz y cordialidad”. Sin embargo, debido al rechazo peruano esta proposición no pudo materializarse y la gestión boliviana nuevamente se interrumpió.

e) Como efecto del ofrecimiento de los Presidentes chilenos Juan Antonio Ríos en 1944 y Gabriel González Videla de 1946, ambos países suscribieron las Notas de 1º y 20 de junio de 1950, por las que Chile manifestó que “animado de un espíritu de fraternal amistad hacia Bolivia, está llano a entrar, formalmente, en una negociación 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 y que consulten efectivamente sus intereses”. En noviembre de 1953, el Presidente de Chile, Carlos Ibañez del Campo y su Canciller, Oscar Fenner Marín, manifestaron al ministro Plenipotenciario Jorge Escobari Cusicanqui “respecto a la reintegración marítima de Bolivia, el Gobierno chileno se halla deseoso de colaborar en la solución del problema, para lo que podrían llevar a cabo negociaciones estrictamente confidenciales a fin de que no corran el riesgo de desvirtuarse como ocurrió en el año 1950 por haber sido inoportunamente divulgadas”.

f) La Embajada de Chile en La Paz, el 10 de julio de 1961, entregó a la Cancillería de Bolivia un Memorandum, por el cual ratificó su compromiso de 1950 y ofreció que el Gobierno de Chile “ha estado siempre llano, junto con resguardar la situación de derecho establecida en el tratado de 1904, a estudiar, en gestiones directas con Bolivia, la posibilidad de satisfacer las aspiraciones de ésta y los intereses de Chile”. Asimismo, el canciller Chileno, Gabriel Valdés mediante nota de 29 de mayo de 1969, a tiempo de afirmar que el Tratado de 1904 no sería objeto de revisión alguna, reiteraba los alcances del intercambio de notas de 1950 y el Memorandum de 1961, “documento en el cual Chile reafirmo una vez más su propósito de escuchar a Bolivia en conversaciones directas y rechazar la intervención de organismos internacionales en el diferendo” (Carrasco, 1991: 278).

g) Los Presidentes de Bolivia y Chile el 8 de febrero de 1975 suscribieron la “Declaración de Charaña” en la que se acordaba “que continúe el diálogo a diversos niveles para buscar fórmulas de solución a los asuntos vitales que ambos países confrontan, como el relativo a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia, dentro de recíprocas conveniencias y atendiendo a las aspiraciones de los pueblos boliviano y chileno”. En el marco de este proceso de negociación, en fecha 19 de diciembre de 1975, la cancillería chilena formalmente expresaba que “se consideraría... la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial, igualmente soberana” y luego añade que “Chile estaría dispuesto a negociar con Bolivia la cesión de una franja de territorio al norte de Arica hasta la línea de la Concordia”. Claro que esta vez la oferta acompañaba la solicitud de compensaciones territoriales, “mediante un canje simultáneo de territorios”. Así, cabe destacar también las palabras manifestadas por el Gral. Augusto Pinochet ante la Asamblea General de la OEA de 1976: “Mi país destaca con legítimo orgullo ante el Sistema interamericano, el valor que atribuye a las conversaciones directas. Es así como se está llevando adelante conversaciones con la República hermana de Bolivia, incluyendo la consulta previa pertinente a la del Perú, en orden a poner fin al problema de la mediterraneidad de aquella a través de una salida soberana al Océano Pacífico” (OEA, VI Asamblea General, Vol. II, seg. Parte: 6).

h) Adicionalmente, en el ámbito multilateral, Chile en tres oportunidades dio su apoyo al consenso para la aprobación de Resoluciones sobre el problema marítimo de Bolivia en el marco de la OEA. Así, en 1980 se aprueba la Resolución N° 481, que resuelve: “Exhortar a los Estados a los que el problema del acceso de Bolivia al mar concierne directamente, a que, a través de las

vías correspondientes, inicien un diálogo que permita la solución más satisfactoria” (OEA, X Asamblea General, 1980, Washington, AG/RES. 481 (X-o/80)). En 1981, se adopta con el voto de Chile la Resolución N° 560, que “Exhortar a los Estados involucrados a que, a través de las vías correspondientes, inicien un diálogo que permita la solución más satisfactoria del problema marítimo boliviano” (OEA, XI Asamblea General, 1981, Santa Lucía, AG/RES. 560 (XI-o/81)). Finalmente, en 1983 se aprueba una nueva Resolución con la aquiescencia chilena, en la que se “Exhorta a Bolivia y Chile a que, en aras de la fraternidad americana, inicien un proceso de acercamiento y reforzamiento de la amistad de los pueblos boliviano y chileno orientado a una normalidad de sus relaciones tendientes a superar las dificultades que los separan, incluyendo en especial una fórmula que haga posible dar a Bolivia una salida soberana al Océano Pacífico sobre las bases que consulten las recíprocas conveniencias y los derechos e intereses de las partes involucradas” (OEA, XIII Asamblea General, 1983, Washington, AG/RES. 686 (XII-o/83)). En estos casos, como ve, en un ámbito multilateral, ha existido la manifestación de voluntad del Estado chileno para comprometer el inicio de negociaciones para buscar una solución al problema marítimo de Bolivia.

i) Los días 21, 22 y 23 de abril de 1987, en la ciudad de Montevideo ambos países reanudaron las negociaciones, que concluyó con la firma de un comunicado oficial, por el que los gobiernos afirman que la reunión tuvo por objeto “conocer las posiciones de ambos países con relación a problemas de fondo que interesan a las dos naciones, en especial al planteamiento de Bolivia de una salida soberana al océano Pacífico...”. Si bien en el comunicado conjunto no se especifica taxativamente compromiso alguno en relación al problema marítimo, en la declaración pública del canciller Chileno, pronunciada en esa oportunidad, luego de aludir al Acta de Charaña, que “consagró expresamente el compromiso de continuar el diálogo, para buscar fórmulas de solución a asuntos vitales... como el relativo a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia”, formuló el deseo que este nuevo proceso “podría llevarnos a etapas más decisivas que las que hemos logrado alcanzar en negociaciones anteriores” (Declaración pública del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en la reunión de Montevideo, 21 – 23 de abril de 1987).

Posteriormente, el diálogo marítimo se retomó en el marco de la III Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado realizada en Bahía (Brasil) el 16 de julio de 1993, en el que, ambos países suscribieron un comunicado conjunto señalando “que aún subsisten diferencias en relación a determinados asuntos específicos” (El Diario, *Chile reconoce que existen temas pendientes con Bolivia*, La Paz, 20 de julio de 1993: 1), diferencias que hace parte de una “agenda sin exclusiones” que incorpora todas las cuestiones esenciales de la relación bilateral, tal como se acordó en la reunión de Algarbe del año 2000.

A la postre, los presidentes Frei, Lagos y Bachellet, se reunieron en diversas oportunidades con sus pares bolivianos, para conversar sobre la cuestión marítima de Bolivia, se exploraron diversas alternativas y gradualidades, incluso se ensayó, un conducto informal, no oficial y extra diplomático; lo que permitió construir bilateralmente las bases de una “Agenda de 13 puntos”;

que incluía como punto VI el Tema Marítimo. El proceso prosiguió en el marco del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia – Chile, que con relación a este punto, en su Acta de julio de 2010, se acuerda “proponer, así como alcanzar soluciones concretas, factibles y útiles, que beneficien el entendimiento y la armonía entre ambos países”.

En el transcurso del año 2011, con la llegada al gobierno de Sebastián Piñera, Chile vuelve a la política dual y pendular, quien públicamente subrayó “Chile no tiene temas pendientes con Bolivia, ya que los tratados internacionales vigentes resuelven íntegramente la situación fronteriza entre ambos países” y su Canciller, Alfredo Moreno, reforzó que “Chile no le debe nada a Bolivia” (El Diario, Chile no le debe nada a Bolivia, La Paz, 9 de agosto de 2011: 1), cambiando el patrón de compromisos asumidos en diversos momentos históricos por el país vecino. Se había abandonado, una vez más, la senda del diálogo bilateral; Bolivia vio la necesidad de continuar su reclamo por la vía jurisdiccional; presentando una demanda ante la Corte Internacional de Justicia.

III. Los actos unilaterales del Estados: La “promesa” internacional.

Hasta aquí hemos visto que Chile en diversas oportunidades históricas ha ofrecido a Bolivia entrar en negociaciones bilaterales o conversaciones directas con el fin de acordar una salida soberana al mar. Esto, además de consideraciones de política internacional, trae consigo consecuencias jurídicas, por lo que analizaremos el valor y naturaleza de dichos ofrecimientos desde la perspectiva de los actos unilaterales de los Estados en el Derecho Internacional Público.

Tradicionalmente la obligatoriedad de los actos jurídicos internacionales se sostenía en su carácter consuetudinario o convencional de los mismos. Sin embargo, la evolución del Derecho Internacional identifica como una nueva fuente del derecho al acto unilateral del Estado, que es aquella manifestación pública realizada por una persona facultada para representar al Estado con la intención de producir efectos jurídicos obligatorios, independientemente de la conducta de otros Estados, frente a tal declaración y cualquiera que sea la forma en que se produzca esta declaración. También puede ser un comportamiento que se prolonga a lo largo del tiempo o la promesa de comportarse de determinada manera. Así, el acto unilateral del Estado puede expresarse como una declaración formal, una conducta determinada o la promesa de hacerlo.

Los actos unilaterales de los Estados nacen como un compromiso ante la sociedad internacional. Por ello, los actos de un Estado les son a sí mismo oponibles por otros Estados, en virtud de la aplicación de los principios de la buena fé, de seguridad jurídica y de *estoppel*, que supone la imposibilidad de un Estado de contrariar actos propios cuando estos actos han generado derechos a terceros Estados y obligaciones al propio Estado. Un Estado no puede contrariar bruscamente sus declaraciones o su comportamiento precedente, cuando ese cambio de actitud infringe derechos adquiridos por terceros Estados. De esta manera, se garantiza la certidumbre, estabilidad y predictibilidad en las relaciones internacionales.

Para el Derecho Internacional, la relevancia de los actos unilaterales del Estado está en el hecho que estos producen consecuencias jurídicas, ya que crean, reconocen, salvaguardan, renuncian o modifican derechos, obligaciones o situaciones legales. En tal sentido, estos no pueden ser revocados cuando afectan a terceros Estados, por lo menos sin su consentimiento.

A objeto de este trabajo analizaremos de manera especial la figura jurídica de la promesa internacional, que es aquella manifestación de voluntad que expresa unilateralmente un Estado para comportarse de determinada manera, conceder algún derecho o comprometer alguna prestación. La promesa crea, en lo que respecta a su autor, la obligación de comportarse conforme a los términos de lo ofrecido. El destinatario tiene el derecho de exigir del autor que respete su promesa, la que es irrevocable cuando constituye derechos a favor de otro Estado.

La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, dada la creciente importancia que tiene esta figura jurídica, ha iniciado un trabajo de codificación, en virtud a que ha quedado demostrado en numerosos casos sometidos a tribunales de justicia internacional, que los actos unilaterales de los Estados constituyen fuente de obligaciones jurídicas frente a otros Estados. En el desarrollo de esta tarea, la Comisión de Derecho Internacional ha concluido que “así como el principio *pacta sunt servanda* ha sido la base de la naturaleza obligatoria de los Tratados, para la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, un principio paralelo podría ser encontrado en el carácter obligatorio de los actos unilaterales de promesa, como es *promissio est servanda*” (Comisión de Derecho Internacional, reporte de la 50 sesión, 1998, párrafo 141). Entonces, así como lo que se pacta se cumple, también lo que se promete debe ser cumplido.

Algunos tratadistas sostienen, que aquellos actos producidos en el marco de procesos de negociación, que están vinculados a la respuesta del otro Estado o que merecen reciprocidad, no se definen como promesa unilateral internacional. Sin embargo. Un grupo importante de autores, como Suy, Jacques y Balladore-Pallieri fundamentan la fuerza obligatoria de las promesas unilaterales, así sean respuestas a otro Estado o estén vinculadas a la conducta de otro Estado, mencionando el siguiente ejemplo: Así, “la declaración del Sr. Ihlem, Ministro de Relaciones exteriores de Noruega en los años 1919. Existiendo un diferendo entre Dinamarca y Noruega a propósito de la soberanía de Groenlandia y exigiendo Dinamarca un pronunciamiento al respecto, el Ministro Ihlem se habría comprometido a no entorpecer la solución de este asunto. Sin embargo, el 10 de julio de 1931, el Gobierno de Noruega comunicaba que había ocupado ciertos territorios de Groenlandia Oriental. Dinamarca rechazó ante la Corte Permanente la validez de las medidas ejercidas por Noruega. El tribunal examinó el caso, concluyendo que la declaración del ministro noruego era una promesa obligatoria para ese país”.

Por su parte, la misma Comisión de Derecho Internacional ha sostenido que en el caso de la promesa “la obligación legal surge inmediatamente fue pronunciada”, así “analíticamente hablando, la conducta del Estado beneficiario no es importante para determinar su carácter obligatorio”. La promesa es válida independientemente de que sea aceptada o no formalmente por el otro Estado.

Otro tema debatido por la Comisión de Derecho Internacional de mucha importancia es el relativo a la posibilidad de revocar una promesa internacional. Hay quienes consideran que al carecer ésta de reciprocidad, se presume que podría ser revocable. Sin embargo, la mayoría de sus miembros concluyó que “las promesas unilaterales se presumen que son de duración indefinida y no son susceptibles de revocación sin el consentimiento del Estado o Estados en cuyo favor fueron hechas”.

Como se ve, de los antecedentes jurídicos vistos en este acápite, la promesa unilateral está claramente definida como una figura especial de los actos unilaterales del Estado, que constituyen obligaciones y derechos para otros estados frente al Derecho Internacional. En ese sentido, los repetidos ofrecimientos chilenos de negociar una salida al mar para Bolivia no pueden ser evadidos ni revocados, por cuanto deben ser cumplidos hasta culminar una negociación sobre la materia aceptable y conveniente para ambas partes.

Al respecto el internacionalista chileno Rodrigo Díaz Albónico, al analizar precisamente las negociaciones de Chile con Bolivia, derivadas del Acta de Charaña, concluye que “la respuesta de Chile sería una promesa unilateral, es decir, el Estado de Chile se habría obligado a comportarse de una manera determinada, más precisamente, a negociar con Bolivia una solución a su problema de mediterraneidad” (Díaz Albonico, 1977: 278). Por lo tanto, este país no puede cambiar ese su comportamiento frente a Bolivia y pretender establecer que no tiene la obligación de negociar una solución al problema marítimo de Bolivia.

IV. Conclusiones.

Los diferentes y constantes ofrecimientos chilenos de negociar una salida soberana al mar para Bolivia, muestran la disposición para encontrar alguna modalidad de satisfacer la aspiración boliviana y que no asuma la forma de reivindicación marítima.

En todas las promesas formuladas por Chile hacia Bolivia, el país vecino se compromete solamente a negociar y no ofrece de forma directa una solución al encierro geográfico de Bolivia. Negociación que deberá contemplar tres pre-condiciones: a) deberá ser independiente del Tratado de 1904, b) deberá contemplar compensaciones y c) consultar el acuerdo previo del Perú, según lo establecido en el Tratado de 1929.

En el último tiempo Chile ha fundamentado su negativa a toda iniciativa de negociación argumentando que se pretende revisar un Tratado válidamente convenido, que según el derecho de los Tratados, cuando fijan fronteras son irrevisables a fin de salvaguardar la estabilidad en los límites territoriales del Estado. Por ello, Bolivia ha sido claro en que es un país respetuoso del Derecho Internacional, que no busca la anulación o terminación del Tratado de 1904; se trata de una nueva negociación. En tal sentido, para que una negociación tenga el potencial de ser efectiva debe proponer una fórmula autónoma y definitiva en relación a los antecedentes históricos y no debe contemplar su revisión. Para ello, la posición boliviana parte del principio de derecho “lo que se pacta se cumple y lo que se promete también se cumple”.

Asimismo, en la evolución del tratamiento bilateral de la cuestión marítima se observa, que Chile ofrecía negociaciones directas con Bolivia a fin de evitar su consideración en organismos internacionales. Sin embargo, en los últimos años, Chile ha modificado su conducta, ante la presión internacional que pueda hacer Bolivia, ya no ofrece negociaciones bilaterales, sino mejoras al régimen de libre tránsito. Lo que Bolivia requiere es soberanía política para proyectarse como un país ribereño de la Cuenca del Pacífico.

Como respuesta al reclamo boliviano por su reintegración marítima, las autoridades del Gobierno de Chile han repetido insistentemente el argumento que este asunto estaría plenamente resuelto por el Tratado de 1904, por lo que no hay nada pendiente por discutir, es más, se indica que dicha “aspiración” boliviana sería contraria al Derecho Internacional, por que estaría violando el principio del *pacta sunt servanda*, que expresa: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”; es decir, lo que pactan los Estados obligatoriamente deben cumplir.

Como ha señalado, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, en sus trabajos de codificación, “así como el principio *pacta sunt servanda*, ha sido la base de la naturaleza obligatoria de los Tratados Internacionales, un principio paralelo puede ser encontrado en el carácter obligatorio de los actos unilaterales de promesa, como es *promissio est servanda*”. Entonces, así como lo que se pacta se cumple, también lo que se promete debe ser obligatoriamente cumplido.

Aquí no se trata de afectar la vigencia y cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904, lo que Bolivia debe buscar es iniciar una nueva negociación jurídica internacional para acordar una salida libre y soberana a las costas del Pacífico, tal como Chile ha ofrecido de manera expresa y formal en 1895, 1920, 1923, 1926, 1950, 1953, 1961, 1975, 1987 y 2006, la voluntad de negociar la cesión de una franja territorial que de a Bolivia un acceso soberano al Pacífico.

Así como el Tratado de 1904 es cumplido por Bolivia, los repetidos ofrecimientos Chilenos de negociar una salida al mar para Bolivia deben ser cumplidos, no pueden ser evadidos, retractados ni revocados, por cuanto deben producir una negociación aceptable y conveniente para ambas partes. Y esta negociación debe ser efectiva, ya que –como ha establecido la Corte

Internacional de Justicia en su Sentencia de 20 de febrero de 1969- “las partes están obligadas a entablar una negociación con miras a alcanzar un acuerdo y tienen la obligación de comportarse de tal manera que la negociación tenga sentido, lo que no ocurre cuando una de ellas insiste en su propia posición sin contemplar modificación alguna”. Así, la Corte Internacional de Justicia deberá pronunciarse sobre si Chile y Bolivia tienen pendiente una negociación, y ese y no otro es el sentido de la demanda boliviana.

Bibliografía:

- ABECIA, Valencín (1986), *La dramática historia del mar boliviano*, La Paz: Juventud.
- ARANIBAR QUIROGA, Antonio (1999), *Bolivia, Chile y Perú, hacia un futuro compartido*, La Paz: Climax.
- BAPTISTA GUMUCIO, Mariano (ed.) (1999), *Chile-Bolivia. La agenda inconclusa*, Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- BUSTOS, Carlos (2003), *Chile y Bolivia: Un largo camino*, Puerto de Palos: Macuto.
- CARRASCO, Sergio (1991), *Historia de las Relaciones chileno-bolivianas*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- CARVAJAL, Patricio (1994), *Charaña. Un acuerdo entre Chile y Bolivia y el tercero en discordia*, Valparaíso: Cartago.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, reporte de la 50 sesión, 1998.
- ESCOBARI CUSICANQUI, Jorge (1988), *El Derecho al Mar*, La Paz: Juventud, La Paz.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2014), *El Libro del Mar*, La paz.
- FERNANDEZ SAAVEDRA, Gustavo (2005), *Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú*, La Paz: La Prensa, Revista Domingo.
- GUACHALLA, Luis Fernando (1976), *La cuestión portuaria y las negociaciones de 1950*, La Paz: Editorial Los amigos del libro.
- JEFFS CASTRO, Leonardo (2005), *Encuentros y desencuentros: Chile y Bolivia 1928-1935*, Santiago de Chile: Porrúa.
- JEREZ RAMÍREZ, Luis (1979), *Chile: la Vecindad Difícil*. Rotterdam: Ediciones Instituto para el Nuevo Chile.
- LAGOS ERAZO, Jaimen (2013), *Las aspiraciones marítimas de Bolivia*, Santiago de Chile: IEI/rile.
- MALDONADO PRIETO, Carlos (2004), *Chile versus Perú y Bolivia: Una Relación Vecinal Conflictiva*, Santiago: Porrúa.
- MORELLI PANDO, Jorge (1995), *Las hipotecas territoriales del Perú*, Lima: Fondo Editorial PUCP.
- OEA, VI Asamblea General, Vol. II, seg. Parte..
- OEA, X Asamblea General, 1980, Washington, AG/RES. 481 (X-o/80).
- OEA, XI Asamblea General, 1981, Santa Lucía, AG/RES. 560 (XI-o/81).
- OEA, XIII Asamblea General, 1983, Washington, AG/RES. 686 (XII-o/83).

OSTRIA GUTIÉRREZ, Alberto (1998), *Apuntaciones sobre Negociaciones Portuarias con Chile*, Sucre: ABNB.

PINOCHET DE LA BARRA, Oscar (1987), *¿Puerto para Bolivia?*, Santiago de Chile: Salesiana.

RODRÍGUEZ ELIZONDO, José (2003), *Prisioneros del Pasado: Chile, Bolivia y Perú*, Santiago de Chile: Mensaje.

RUIZ-TAGLE, Emilio (1992), *Bolivia y Chile, El Conflicto del Pacífico*, Santiago de Chile: Porrua.

ST JOHN, Ronald Bruce (2001), *Same Space, Different Dreams: Bolivia's Quest for a Pacific Port*, *The Bolivian Research Review* (1), 1, July: 3-52.