

Lecciones de los fallos de La Haya

Alberto van Klaveren¹

Las demandas que interpusieron Perú el 16 de enero de 2008² y Bolivia el 24 de enero de 2013³ contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya representaron uno de los mayores desafíos para la política exterior chilena. Más de una década de nuestras relaciones vecinales, si tomamos en cuenta las señales previas y preparativos que acompañaron estas demandas, estuvo dominada por estos casos.

Ciertamente, no era primera vez que Chile enfrentaba una disputa limítrofe. Se disponía de una larga experiencia de controversias con Argentina, explicables por la extensión y complejidad de la frontera común, que se fueron zanjando a través de laudos y sentencias arbitrales a partir del Tratado de Límites entre ambos países de 1881. Asimismo, las disputas con Bolivia y Perú fueron resueltas definitivamente en sendos tratados de paz y amistad de 1904 y 1929, respectivamente. Múltiples negociaciones y acuerdos posteriores con cada uno de estos países complementaron estos instrumentos, que configuraron verdaderos ejes estructurantes de las relaciones bilaterales.

Sin embargo, lo que distingue a los casos recientes bajo análisis es el recurso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Aunque Chile ya había sido demandado en 1955 por el Reino Unido ante este tribunal, junto a Argentina, en relación a sus pretensiones antárticas, esgrimió con éxito la falta de una base de jurisdicción para continuar con el juicio.

Así, el caso con el Perú, que se extendió por seis años, fue el primero que Chile tuvo que enfrentar ante el tribunal de La Haya. Y, antes de que concluyera, se agregó un caso con Bolivia. Aunque se trató de disputas muy distintas, compartieron un contexto histórico común, como se encargaron de recordarlo los dos vecinos del Norte y la propia Corte de La Haya en sus respectivos fallos. Más allá de este elemento común, entre las múltiples diferencias que surgen entre ambos casos, hay tres que vale la pena destacar.

Primero, el caso con Perú fue bastante clásico desde el punto de vista de la Corte Internacional de Justicia. Las disputas en torno a las delimitaciones marítimas han sido frecuentes, tanto ante el tribunal de La Haya como ante el mucho más reciente Tribunal de Naciones Unidas del Derecho del Mar de Hamburgo. Tampoco es muy excepcional que una

¹Ex Agente del caso *Disputa Marítima (Perú v. Chile)*, Corte Internacional de Justicia, 2008-2014. Ex Asesor Principal del caso *Obligación de Negociar (Bolivia v. Chile)*, Corte Internacional de Justicia, 2013-2018. Las opiniones expresadas en este texto se emiten en forma estrictamente personal y no comprometen al Estado de Chile.

² *Maritime Dispute (Peru v. Chile)*, I.C.J., Overview of the Case, <https://www.icj-cij.org/en/case/137>. Consultado el 3 de diciembre de 2018.

³ *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, I.C.J., Overview of the Case, <https://www.icj-cij.org/en/case/153>. Consultado el 3 de diciembre de 2018.

de las Partes cuestione acuerdos previos y solicite una delimitación *ex novo*, como lo solicitó el Perú. En cambio, la demanda boliviana se centró en un tema nuevo y muy singular ante la Corte, como lo fue el concepto de una obligación de negociar basada en una serie de múltiples fuentes del derecho internacional. Aunque el concepto había estado presente en varios casos anteriores que conoció la CIJ⁴, la demanda boliviana fue la primera en ponerlo como tema central del caso, siendo seguida poco tiempo después por otra demanda, presentada por las Islas Marshall el 2014 contra varias potencias nucleares, invocando el incumplimiento de un tratado que obligaba a negociar, pero que no llegó a pasar de la etapa de las excepciones preliminares, absteniéndose la Corte de abordar el fondo del asunto⁵.

Segundo, mientras en el manejo del caso con el Perú se observó un esfuerzo permanente de contención entre ambas Partes, en el sentido de mantener una cierta normalidad y evitar que la disputa contaminara todas las áreas de una relación bilateral que estaba en franco crecimiento, en el caso con Bolivia se impuso una ofensiva permanente en prácticamente todos los planos, impulsada por el gobierno del presidente Evo Morales. De hecho, Bolivia acentuó su política de condicionar casi todos los ámbitos de la relación bilateral a la negociación de un acceso soberano al Océano Pacífico por medio de una cesión territorial chilena.

Tercero, mientras las expectativas en torno al desenlace del caso con Perú fueron extraordinariamente elevadas en Chile, el fallo de la *Disputa Marítima*, conocido en enero de 2014 y la sentencia que rechazó el 24 de septiembre de 2015 la excepción preliminar presentada por Chile, hicieron cundir un mayor escepticismo y moderación de las expectativas y una actitud mucho más crítica hacia la CIJ en el caso posterior con Bolivia, alentando propuestas para el retiro del Pacto de Bogotá, que concedía jurisdicción a la Corte, e incluyendo algunas incitaciones más bien aisladas a no comparecer ante el tribunal.

La experiencia acumulada en ambos casos ha resultado extremadamente valiosa. Obviamente, hay muchas lecciones que pueden desprenderse de ella. En las próximas páginas nos concentraremos en algunas lecciones que nos parecen especialmente relevantes.

Unidad nacional

El manejo de ambos casos reveló la necesidad y utilidad de enfrentar nuestras relaciones vecinales desde la perspectiva de una política de Estado. Ello implicó una gestión política transversal y participativa, en la medida en que lo permitía la necesaria reserva con la que debe conducirse una litigación internacional.

La unidad nacional no puede darse por descontada, por mucho que en teoría todo el país apoya la defensa de los intereses nacionales. Cada paso que se da, desde la estrategia legal

⁴ Véase Karel Wellens, *Negotiations in the Case Law of the International Court of Justice*, Farnham, Surrey: Ashgate, 2014.

⁵ Las Islas Marshall entablaron juicios paralelos con tres países: Reino Unido, India y Pakistán. Ver por ejemplo: *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom)*, Overview of the Case, <https://www.icj-cij.org/en/case/160>. Consultado el 3 de diciembre de 2018.

hasta el nombramiento de los agentes, desde la interposición o no de una excepción de competencia hasta la designación de un juez ad hoc, desde la elección de los abogados litigantes hasta el desarrollo de una estrategia mediática, puede ser objeto de dudas y legítimas disensiones. Cada decisión puede estar expuesta al juego político interno o a la búsqueda de protagonismos de todo orden. Los dos casos en que Chile tuvo que participar ante la CIJ fueron de alta exposición pública en todos los países involucrados, lo que a su vez repercutió fuertemente en los medios políticos y la opinión pública locales. El interés público en ambos casos hizo que los alegatos orales se transmitieran en vivo desde La Haya y que, por primera vez, se estableciera un servicio permanente de intérpretes autorizados en un idioma no oficial de la Corte como es el español. La cobertura mediática fue también especialmente intensa, como lo revelaron los camiones satelitales instalados en las afueras del Palacio de la Paz, como se conoce el edificio principal de la Corte.

El trabajo legal de ambos casos se concentró en una agencia creada dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y dependiente de sus autoridades centrales, que dispuso de una gran autonomía y de los recursos humanos y materiales necesarios para sostener juicios prolongados que se extendieron a lo largo de gobiernos distintos e incluso de signo opuesto. El caso con Perú se inició bajo el primer gobierno de la Presidenta Bachelet y concluyó al final del primer gobierno del Presidente Piñera. El caso Obligación de Negociar con Bolivia se inició bajo el primer gobierno del Presidente Piñera y culminó al inicio de su segundo período, pero su desarrollo correspondió en gran medida al segundo gobierno de la Presidenta Bachelet. Cada caso fue supervisado por tres Cancilleres distintos. En el caso con Perú se mantuvieron los mismos agentes, pero en el caso Obligación de Negociar se sucedieron, por distintas circunstancias, todas atendibles, tres agentes, si bien los coagentes se mantuvieron hasta el final.

Los equipos legales se integraron expresamente de manera pluralista, lo que facilitó las transiciones de un gobierno a otro y dio confianza a los medios políticos que siguieron los casos. Además, se mantuvo un contacto permanente con las comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Diputados y de manera más ocasional con otras comisiones interesadas en el transcurso de los casos. A su vez, frente a cada etapa crucial y pública de los procesos, especialmente los alegatos orales y los fallos del tribunal, fueron convocados los presidentes de los partidos políticos, miembros del Congreso, editores de medios de prensa y, en alguna ocasión, analistas y líderes de opinión. También se sostuvieron reuniones con autoridades e integrantes de los órganos superiores de Justicia.

Mención aparte merece la constitución de un Consejo de Ex Cancilleres, integrado por todos quienes ocuparon la cartera de Relaciones Exteriores a lo largo de todos los gobiernos recientes de Chile. El Consejo se transformó en un mecanismo fundamental de consulta, tanto para los casos de La Haya como para otros temas relevantes de la política exterior, reemplazando en la práctica el antiguo Consejo de Política Exterior, que databa de 1978 y cuya composición reflejaba el período del gobierno militar. Asimismo, se configuró un Comité Asesor para el caso con Perú, integrado por autoridades de la Cancillería y, posteriormente, del Ministerio de Defensa, juristas, historiadores y otros expertos, que siguió operando, con algunos cambios de composición, para el caso *Obligación de Negociar*.

También se trabajó en el área comunicacional, estableciendo un contacto permanente con los directivos, editores y periodistas de los medios de comunicación, incluyendo prensa escrita, televisión, radio y medios digitales, proporcionando información sobre el desarrollo de los casos, respondiendo consultas y promoviendo una modalidad de diplomacia pública en torno a los casos, que implicó traducir y simplificar un lenguaje técnico muchas veces denso y difícil de comprender. La estrategia comunicacional tuvo también un componente internacional. Pese a que no pocos formadores de opinión fueron especialmente insistentes en la necesidad de desarrollar una política comunicacional más agresiva e intensa, los equipos a cargo de los casos mantuvieron el estilo sobrio y contenido que ha sido característico de la política exterior chilena. En este sentido, hubo un contraste marcado entre la posición chilena y sobre todo la boliviana, que desarrolló una ofensiva comunicacional internacional intensa y agresiva. El desenlace final del caso *Obligación de Negociar* es la mejor demostración de la inutilidad de esa ofensiva y del error que hubiera significado responderla de la misma manera.

Cabe agregar que la gestión de los casos chilenos fue seguida con gran interés por otros países de la región que han participado o se aprestaban a participar en casos ante la Corte Internacional de Justicia.

El caso con el Perú: la contención de la agenda histórica

Las relaciones vecinales de Chile proyectan en parte un legado de vínculos intensos y complejos, en que se fueron alternando episodios de cooperación e incluso de solidaridad regional con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático y militar. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas de la época, Chile operó durante el siglo XIX dentro de un sistema de equilibrio de poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas. Particularmente relevante fue la evolución de sus relaciones con Argentina, Bolivia y Perú, y la interacción que se estableció entre ellas. El siglo XIX, en que se construyó el Estado, se forjó la identidad nacional y se consolidó el territorio nacional, estuvo marcado por las reglas del sistema internacional de la época. Se trató de un período que podría identificarse como hobbesiano, en que los grupos gobernantes concebían la escena internacional como un espacio de competencia y de lucha por la sobrevivencia, en que la ganancia de un Estado era vista como la pérdida de otro, en que los conflictos podían incluir el uso de la fuerza como *ultima ratio* para dirimirlos, en que las guerras estaban permitidas, en que los Estados luchaban por la hegemonía en los ámbitos que creían corresponderle, en que las relaciones entre los Estados eran vista en términos de alianzas y contra alianzas, de rivales y de aliados, en un juego suma cero⁶.

Frente a este legado histórico, se ha hecho necesario despejar los remanentes del pasado y desarrollar una relación de confianza mutua y cooperación con nuestros vecinos. Eso no

⁶ Hemos desarrollado este tema en Alberto van Klaveren, “200 años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio”, *Revista Política y Estrategia* (Santiago), N° 116, 2010, 19-34. Véase también, del mismo autor, “Culturas de política exterior y relaciones vecinales”. En: *Miedo, Vigilancia Social, Alteridad. A 40 años del golpe de Estado en Chile*. Actas VII Escuela Chile-Francia, 2013. Cátedra Michel Foucault. Gráfica Lom, 2014, 43-64

siempre ha resulta automático ni fácil. En la práctica, las relaciones vecinales de Chile han estado marcadas por la coexistencia de dos agendas, una agenda de corte histórico, que refleja precisamente un legado complejo heredado del siglo XIX y que pone el acento en temas de carácter limítrofe o territorial, y una agenda de futuro, marcada por la cooperación, por relaciones económicas crecientes, por relaciones políticas más estrechas, por relaciones sociales y por flujos migratorios.

La gestión de la disputa marítima con el Perú reflejó la complejidad de la relación bilateral y la persistencia de las dos agendas. Por una parte, se observó una agenda histórica que se proyectaba de manera intermitente pero pertinaz sobre la relación bilateral, muchas veces con imágenes congeladas que provenían del siglo XIX y especialmente de la Guerra del Pacífico. Por la otra, se manifestaba una agenda de integración, marcada por una relación comercial en aumento, un tratado de libre comercio que se había ido profundizando a lo largo de los años, la presencia masiva de empresas chilenas en el Perú, que en el último tiempo empezaba a encontrar su contrapartida en importantes inversiones peruanas en Chile, una considerable migración de trabajadores peruanos hacia Chile, la pertenencia común a un nuevo proyecto de integración, la Alianza del Pacífico y una serie de posiciones coincidentes en materias de política exterior y política comercial.

Chile mantenía coincidencias mucho mayores con Perú que con otros países de la región en materia de política comercial. De hecho, Chile había abierto un camino que fue seguido muy de cerca por Perú: negociaciones con otros países latinoamericanos, con Estados Unidos, con la Unión Europea y con diversos países asiáticos. Ambos países participaban en el foro APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), eran parte de las negociaciones de uno de los acuerdos comerciales más ambiciosos de la época, el entonces Transpacific Partnership (TPP) y estaban comprometidos con la profundización de la liberalización comercial. Las coincidencias entre ambos países se extendían también al terreno más político, en los principales foros regionales y hemisféricos.

Además, los vínculos entre Chile y Perú tenían un importante componente humano, en la medida en que un flujo creciente de trabajadores peruanos y sus familias residían en Chile y se estaban integrando con facilidad a la economía y la sociedad chilena. Este flujo, que representaba en la época el mayor grupo migratorio en Chile, pudo beneficiarse de programas de regularización de residencias impulsados por el Gobierno de Chile, que no tuvieron un carácter controvertido en el país. Asimismo, las cuantiosas inversiones en Perú habían atraído a numerosos profesionales chilenos al país vecino.

Los datos anteriores harían presumir que la agenda de integración había anulado, sustituido o al menos debilitado la agenda histórica. Sin embargo, no era así. Lo curioso en el caso de las relaciones chileno-peruanas es que la agenda de integración no desplazó a la agenda histórica y que ambas continuaron coexistiendo con considerable intensidad. Un destacado

diplomático y analista de la política exterior peruana, Juan Manuel Bácula, destacaba con razón las “contingencias contradictorias” de las relaciones entre su país y Chile⁷.

El Perú comparte fronteras con cinco países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. Con todos ellos tuvo problemas limítrofes, como fue la regla general en las nacientes repúblicas latinoamericanas; con varios mantuvo conflictos armados, algunos durante el siglo XX; pero ninguna vinculación tenía la carga histórica que caracteriza la relación con Chile. La huella de la Guerra del Pacífico, uno de los grandes conflictos que conoció América del Sur durante el siglo XIX, seguía presente en el imaginario peruano. Uno de los diplomáticos peruanos más influyentes del siglo XX, Carlos García Bedoya, afirmaba que el Perú “en razón de sus elementos históricos y geográficos, es un país que encuentra que su política exterior está en cierta medida maniatada por determinados tipos de hipotecas que vienen del pasado”⁸. La principal de esas hipotecas ha demostrado ser aquella que se mantiene con Chile.

Pero la exacerbación de la memoria no ha sido una exclusividad peruana o boliviana. La guerra del Pacífico desempeñó un papel central en la afirmación de la identidad nacional chilena. Sus victorias y derrotas forman parte del imaginario colectivo nacional. El conflicto dejó de ser un simple hecho militar para convertirse en la proyección de intensos anhelos nacionales⁹. La guerra también alimentó la autoimagen del país como una excepción dentro de la región, caracterizado por la estabilidad de sus instituciones, la calidad de su economía y el apego al derecho

La demanda presentada por Perú contra Chile ante el Tribunal de La Haya en 2008 en relación a la delimitación marítima entre ambos países, contenía un elemento de reivindicación histórica, que de alguna manera pretendía compensar la pérdida territorial y de status que significó para Perú la Guerra del Pacífico. Ello explica que, pese a que la cuestión central del caso consistía en determinar si existía o no un límite marítimo entre ambos países establecido en la década de 1950, Perú haya considerado oportuno dedicar el primer capítulo de su Memoria a un recuento histórico de las relaciones con Chile, centrado en el siglo XIX, que en realidad muy poco tenía que ver con la cuestión de la delimitación marítima, que responde a una época muy posterior¹⁰.

Perú presentó su demanda como consecuencia de su insatisfacción frente al límite marítimo que había sido reconocido por sendos acuerdos tripartitos suscritos por Chile, Ecuador y Perú en la década 1950. Diversos autores peruanos concluyeron en las décadas siguientes que el establecimiento de los límites del Perú con los Estados vecinos mediante el sistema de paralelos geográficos era inconveniente a los intereses de la nación, por lo menos en el caso

⁷ Juan Manuel Bácula, *Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 años de política exterior*, Tomo II. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2002, 972.

⁸ Carlos García Bedoya, *Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica*, Lima: Mosca Azul Editores, 1981, 54.

⁹ Es la tesis de una distinguida historiadora peruana, Carmen Mc Evoy, *Guerreros Civilizadores*, Lima: Centro de Estudios Bicentenario, 2011, 14.

¹⁰ International Court of Justice, Maritime Dispute (Peru v. Chile), Memorial of the Government of Peru, Vol. I, 20 March 2009, Chapter 1 “Historical Background”, 19-37, <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17186.pdf>. Consultado el 5 de diciembre de 2018.

del límite por el Sur. En tal sentido, buscaron una redelimitación que permitiera favorecer de mejor manera los intereses peruanos. La preocupación inicial por este tema provino de sectores de la Armada del Perú. Luego, de una manera muy gradual y no sin grandes dudas y reticencias, empieza a ser asumida por la Cancillería peruana. Superadas las vacilaciones iniciales, el tema se transformó en una reivindicación histórica, que empezó a ser vista en la perspectiva de los conflictos que vivieron ambos países durante el siglo XIX, aun cuando la cuestión legal planteada por Perú se inscribía en el contexto de la aplicación de un nuevo régimen de Derecho del Mar, que nada tenía que ver con esa época.

Ciertamente, el caso entre Perú vs. Chile presentado ante la Corte Internacional de Justicia no representó el primer caso de delimitación marítima examinado por el tribunal. Ya en 1967, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos llevaron un caso de delimitación de la plataforma continental en el Mar del Norte ante la misma Corte¹¹. Pese a que menos de tres décadas atrás la Alemania Nazi había invadido Dinamarca y los Países Bajos, cometiendo los más graves crímenes de guerra en esos países, ninguno de ellos estimó que ese hecho fuera relevante o incluso digno de mención en el caso que llevaron ante el tribunal. Tampoco la opinión pública de esos países se conmovió especialmente por el caso y menos todavía lo asoció a rivalidades o querellas históricas.

En la práctica, la demanda marítima peruana se asoció rápidamente a lo que un académico de ese país describe como “el problema chileno”, definido como el “conjunto de elementos que favorecen la tensión permanente entre ambos países”, cuyo origen se remontaría incluso antes a la configuración de un conflicto entre ambos Estados¹². Las manifestaciones de este “problema chileno” se extienden a una serie de temas de naturaleza muy diversa que, en determinadas coyunturas, se convierten o son convertidos intencionalmente en crisis o tensiones bilaterales, desde la evocación periódica de la ocupación chilena de gran parte del territorio peruano durante la guerra del Pacífico, hasta una campaña considerada como excesiva en el aeropuerto de Lima para promover el turismo en Chile, desde la acción de dos grafiteros chilenos marginales que rayan un muro histórico en Cusco hasta la renovación de armamentos en Chile, desde la pérdida del patrimonio cultural de la biblioteca de Lima en la época de la ocupación hasta el origen del pisco, de la papa o incluso la denominación del postre suspiro limeño. Ello, sin contar los casos de espionaje mutuo denunciados periódicamente entre ambos países, que parecen un tanto anacrónicos en la medida en que normalmente se refieren a instalaciones e informaciones que son de amplio dominio público. No cabe duda de que la disputa marítima con Chile movilizó poderosas cargas emotivas y fuertes sensibilidades en las relaciones bilaterales, generando reacciones similares en Chile.

En suma, aunque la reivindicación marítima con Chile fue enfocada en Lima como un tema estrictamente jurídico, y por tanto constitutivo de una “cuerda separada” que no afectaría el resto de la relación bilateral, ese encapsulamiento no fue siempre enteramente convincente y

¹¹ *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Proceedings joined with *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark)* on 26 April 1968, Overview of the Case, <https://www.icj-cij.org/en/case/52>. Consultado el 5 de diciembre de 2018.

¹² José Miguel Florez, “El viaje anterior. La dinámica social peruana y el “problema chileno”. En: Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García (eds.), *Nuestros vecinos*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2007, 399.

tampoco fue fácil de mantener. Precisamente por ello ambos países desplegaron esfuerzos inéditos para generar un clima de confianza y cooperación ante el fallo de la Corte. Estos esfuerzos incluyeron declaraciones de los presidentes y otras altas autoridades comprometiéndose a acatar el fallo, encuentros de políticos, intelectuales, empresarios, iglesias y entidades varias de la sociedad civil, intercambios de visitas militares, creación de instancias de diálogo, desarrollo de proyectos conjuntos y otras acciones que sería largo enumerar¹³. El fruto de estos esfuerzos se podrá comprobar en el futuro cercano.

Y si bien el fallo de la Corte Internacional de Justicia no fue evaluado sólo en sus propios méritos y en función de sus efectos en la actividad pesquera en el área, el principal interés económico comprometido, el desenlace del caso fue recibido con tranquilidad y relativa prudencia en ambos países.

Pese a la carga histórica asociada al caso, la ejecución del fallo fue especialmente rápida. El fallo se emitió el 27 de enero de 2014. El 6 de febrero del mismo año se llevó a cabo una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, conocido como el mecanismo 2+2, a la que se sumó la entonces Presidenta electa de Chile y su futuro Ministro de Relaciones Exteriores. Los Ministros adoptaron una Declaración Conjunta que abordó diversas materias relacionadas con el cumplimiento del fallo. Entre el 24 de febrero y el 18 de marzo de 2014 se realizaron los trabajos de campo para medir los puntos de base de las costas chilena y peruana, identificados por el fallo de la Corte, así como las actividades relativas a la determinación del punto de inicio de la frontera marítima y medición de la línea de baja marea. Estas mediciones permitieron la determinación y obtención de las coordenadas de los puntos fijados en el mapa de la sentencia de fecha 27 de enero de 2014. Tras realizarse los días 24 y 25 de marzo de 2014, en Lima, una reunión técnica peruana-chilena, se suscribió el Acta de los trabajos conjuntos de campo y de gabinete, correspondientes a la medición de los puntos del límite marítimo entre ambos países conforme al fallo de la Corte Internacional de Justicia.

Pese a que quedó pendiente una parte de la adecuación legislativa acordada por ambos países para adaptar sus respectivas legislaciones a lo resuelto por la Corte y, en el caso peruano, el cumplimiento del compromiso de ejercer sus derechos y obligaciones en toda su zona marítima en forma consistente con el derecho internacional, tal como éste se encuentra reflejado en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁴, la ejecución de la parte dispositiva del fallo fue calificada como ejemplar por los observadores.

¹³ Un ejemplo lo provee el proyecto desarrollado entre el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, *Generación de Diálogo Chile-Perú, Perú-Chile*, que se desarrolla a partir de 2010 y que ha incluido reuniones periódicas entre especialistas y otros sectores representativos de ambos países, así como una serie de publicaciones. También cabe mencionar los exitosos encuentros Chile-Perú organizados por la Fundación Chile21, bajo los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert.

¹⁴ Véase el párrafo 178 de la sentencia, International Court of Justice, *Judgment of the Case Concerning Maritime Dispute (Peru v. Chile)*, 27 January 2014. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/137/137-20140127-JUD-01-00-EN.pdf>. Consultado el 7 de diciembre de 2018.

La experiencia del caso con Perú demuestra que es posible mantener la normalidad en la gestión de un caso judicial con una fuerte carga histórica, sin renunciar a los intereses fundamentales en juego.

El caso con Bolivia: la ofensiva reivindicatoria

Al examinar la evolución del caso *Bolivia v. Chile. Obligación de Negociar Acceso al Océano Pacífico*, resalta inmediatamente la fuerza que mantiene la historia. La mirada al pasado sigue siendo un elemento central en la relación bilateral. Bolivia no ha logrado digerir la pérdida territorial que resultó de la Guerra del Pacífico, en contraste con las restantes pérdidas que sufrió durante el siglo XIX e incluso el XX respecto de otros vecinos. La reivindicación de una salida soberana al mar a través de territorio chileno, hoy presentada como una obligación constitucional para los gobiernos bolivianos¹⁵, ha constituido un objetivo central y transversal de la política exterior de ese país.

Este objetivo fue impulsado, aunque con modalidades muy diversas, por virtualmente todos los gobiernos que ha tenido Bolivia. Pese a la ausencia de una vocación marítima histórica, la salida soberana al mar se transformó en parte integral del imaginario social boliviano. De hecho, Bolivia mantuvo muy poca presencia en su provincia Litoral durante el siglo XIX, que en realidad fue poblada principalmente por chilenos. Tampoco dispuso de una Armada ni de comunicaciones expeditas entre el Altiplano y la costa. Pese a ello, una vez cedido el Litoral mediante el Tratado de 1904, se fue generando un imaginario social marítimo boliviano¹⁶, que forma parte integral de su cultura de política exterior.

Pese a compartir una extensa frontera y pese a una intensa relación vecinal, Chile y Bolivia no mantienen relaciones diplomáticas formales. Éstas fueron rotas por La Paz por última vez en 1978. Esta interrupción no ha implicado el cierre de las fronteras. De hecho, hay un intercambio fronterizo bastante intenso. Tampoco ha impedido la presencia diplomática mutua en la forma de Consulados Generales, la celebración de una sucesión de reuniones periódicas a distintos niveles e incluso visitas ministeriales y de jefes de Estado. Más bien, la ausencia de relaciones formales es una anomalía simbólica que se explica por la fuerte carga histórica presente en la relación bilateral. Aunque los intereses compartidos son grandes y el diálogo nunca se ha interrumpido enteramente, todo parece subordinado a la aspiración boliviana de recuperar una salida soberana al mar por territorio chileno.

Pero el tema tiene una complejidad adicional, también de corte histórico. El Protocolo Complementario del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Perú de 1929 establece en su

¹⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Artículo 268 I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. II. 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.

¹⁶ La expresión es de Jorge Luis Otero y Pablo Rivas Pardo, "El imaginario social marítimo boliviano. Una explicación social de la política exterior de Bolivia hacia Chile", *Diálogo Andino* 57, 2018, 107-116. Véase también la columna de la socióloga boliviana, María Teresa Zegada, "Del mar, del mar, del mar", *Los Tiempos*, 11 de octubre 2018. <http://www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20181011/columna/del-mar-del-mar-del-mar>. Consultado el 11 de noviembre de 2018.

artículo 1° que ninguno de los dos países, sin previo acuerdo entre ellos, puede ceder a un tercer país la totalidad o parte de los territorios que fueron objeto de ese tratado. En la práctica, ello significa que Chile está obligado a obtener el acuerdo de Perú si pretende ceder territorio a Bolivia al norte de la quebrada de Camarones. Como en general se ha estimado que la única cesión viable, en el sentido de que no escindiría el territorio nacional, tendría que comprender el territorio al norte de Arica, ello significaría afectar territorio comprendido en el Tratado de 1929 y, además, interponer territorio boliviano entre Chile y Perú. El tema no es sólo teórico. La negociación de Charaña entre Chile y Bolivia entre 1975 y 1978 contempló la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una franja territorial igualmente soberana desde el Norte de Arica hasta la Línea de la Concordia (límite entre Chile y Perú). Ello, condicionado a un canje de territorios por parte de Bolivia. De esta manera, Bolivia ganaba acceso soberano al mar con continuidad territorial y Chile perdería su frontera con Perú. De acuerdo al Tratado de 1929, Chile hizo las consultas pertinentes a Perú para obtener su acuerdo respecto de la cesión del territorio objeto de la negociación con Bolivia. La respuesta final de Lima consistió en una contrapropuesta que incluía, como elementos centrales, un área de soberanía compartida de Bolivia, Perú y Chile al sur del corredor que se cedería a Bolivia, la administración trinacional del puerto de Arica y el establecimiento de un polo de desarrollo trinacional en el área. Es decir, Perú pretendía lograr también una compensación histórica simbólica a costa de la cesión chilena a Bolivia.

Aunque en distintas ocasiones las autoridades limeñas han afirmado y siguen afirmando que no serán obstáculo para la negociación de una cesión territorial por el área de Arica, en la práctica sí lo han sido. Lo fueron en el caso de Charaña y la misma actitud se observó con ocasión de la negociación, iniciada en 2001, para la habilitación de un amplio terminal de gas para Bolivia en la costa chilena, que despertó la inquietud peruana, tanto porque parecía una competencia peligrosa para sus propios proyectos gasíferos en Camisea como por sus implicaciones geopolíticas¹⁷. Así, el proyecto chileno-boliviano fue objeto de una activa campaña diplomática peruana de rechazo y desprestigio. Al final, una posterior movilización popular muy amplia en Bolivia no sólo logró derribar el proyecto, sino que también al Gobierno que lo impulsó en La Paz.

Los fantasmas del siglo XIX siguieron así presentes. Bolivia reivindicaba territorios que perdió en el siglo XIX. Perú buscó mejorar su posición en Arica y vio con preocupación cualquier acercamiento entre Bolivia y Chile. Santiago, por su parte, vio en el acercamiento entre Lima y La Paz una reedición de viejas y peligrosas alianzas decimonónicas. Un cuadro general que no sólo mantenía vivos los recuerdos del pasado, sino que además era aproximado desde perspectivas de equilibrio de poder que estuvieron en boga en tiempos pretéritos. Es como si en Europa, guardando todas las proporciones del caso, Londres recelara del acercamiento franco-alemán, París buscara aliados contra Berlín y que volviera a abrirse la cuestión de Trieste.

¹⁷ Edmundo Pérez Yoma, *Una misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana*, Santiago: Random House, 2004, 87-106.

El enfoque decimonónico no siempre prevaleció. Chile y Bolivia también hicieron esfuerzos importantes para avanzar hacia una agenda más moderna. En 1999 ambos países acordaron desarrollar una agenda sin exclusiones, en obvia referencia a la posibilidad de dialogar oficialmente sobre las aspiraciones marítimas de Bolivia, sin condicionar ese diálogo a una fórmula específica que incluyera por ejemplo una cesión soberana. En 2006 se aprobó una agenda de trabajo específica, de 13 puntos, que incluía expresamente el tema marítimo, además de otro tema controvertido como era el aprovechamiento conjunto de las aguas del Silala, curso de agua nace en territorio boliviano muy cerca de la frontera con Chile y que fluye hacia Chile, aunque sólo sea por efectos de la ley de gravedad. El diálogo se mantuvo inalterado durante los cuatro años del gobierno de la Presidenta Bachelet, regido por el principio de la confianza mutua, que fue crucial para apoyarlo y que se expresó en una serie de gestos de gran simbolismo, como el homenaje conjunto al héroe boliviano Abaroa celebrado en Calama el 2007.

El proceso de diálogo se vio favorecido inicialmente por la llegada al poder del Presidente Evo Morales, encabezando una verdadera contra élite que desplazó a los sectores tradicionales de Bolivia. Una visión histórica diferente y un sentido muy distinto de los tiempos políticos, unidos a una cierta afinidad con la gobernante chilena, hicieron pensar en un cambio en la cultura de política exterior de Bolivia, que a su vez permitiría entablar un nuevo diálogo sobre los temas más complejos de la relación bilateral, sin pausa y sin prisas, como se dijo entonces.

Sin embargo, una serie de factores llevaron a un abrupto regreso de la visión tradicional de Bolivia hacia Chile, marcada por su reivindicación marítima y un irredentismo que, aunque vago, se hizo extremadamente persistente. Históricamente, una expresión de ese irredentismo fue la pretensión boliviana de buscar la anulación del Tratado de Paz, Amistad y Comercio con Chile, con el argumento que fue negociado y firmado bajo presión. Sin embargo, atendidas las dificultades jurídicas y políticas involucradas en la opción de solicitar la anulación de un tratado de límites que sirve como pilar estructurante de la relación bilateral, Bolivia optó por judicializar su pretensión en la forma de una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, presentada el 24 de abril de 2013, para que ésta declarara que Chile tenía la obligación de negociar de buena fe con Bolivia un acuerdo pronto y efectivo que le otorgara una salida soberana al océano Pacífico .

Las características del caso son conocidas y han sido analizadas en otros capítulos de esta obra colectiva. Sin embargo, es pertinente recordar el clima con el que fue rodeado en Bolivia. Junto con demandar a Chile, Bolivia inició una fuerte campaña para buscar apoyos en foros internacionales y con actores internacionales afines. La campaña tuvo un fuerte tono confrontacional contra Chile y sus autoridades. El gobierno de Bolivia enfrentó el caso no sólo como un asunto judicial, sino que le imprimió un innegable trasfondo político, quizás previendo las dificultades que tenía para imponer sus tesis jurídicas. En el plano mediático, Bolivia publicó “El Libro del Mar” donde hizo un recuento histórico de su relación con Chile

y la pérdida del litoral¹⁸. En muchos encuentros bilaterales y multilaterales, celebrados en contextos que poco o nada tenían que ver con la cuestión marítima boliviana, las más altas autoridades bolivianas se refirieron al tema, buscando el apoyo de sus contrapartes, incluso interpretando palabras de mera buena crianza –es bueno que los países dialoguen– como expresiones de respaldo a la demanda boliviana. La estrategia mediática surtió efecto en Bolivia, alentando grandes expectativas, pero también en Chile, generando la impresión de que el país estaba perdiendo la batalla mediática. Por lo mismo, hubo una presión constante hacia las autoridades y al equipo a cargo de la defensa en el sentido de asumir un papel más activo y enérgico frente a la estrategia de internacionalización seguida por Bolivia. Se daba también por sentado que la Corte Internacional de Justicia era sensible a las campañas mediáticas y que Chile pecaba de ingenuidad al asumir una defensa legal y meramente jurídica. La defensa de Chile trató de neutralizar la campaña boliviana y las críticas locales mediante una labor de diplomacia privada, y excepcionalmente pública, para hacer conocida su posición ante la comunidad internacional tanto a través de sus figuras políticas, sobre todo ex presidentes y parlamentarios, como de su red diplomática. Además, la estrategia tuvo presente la necesidad de no dañar la imagen de seriedad que Chile debía proyectar ante el alto tribunal y la comunidad internacional. También se hizo necesario cautelar la independencia de los jueces y evitar hacerse eco de críticas que apuntaban a una supuesta politización de la Corte.

La campaña boliviana generó un fuerte retroceso en la relación bilateral. Chile intentó mantener su disposición al diálogo, incluso ofreciendo retomar la agenda de los 13 puntos, excluyendo los puntos relativos al tema marítimo, judicializado por Bolivia, y a las aguas del Silala, judicializado por Chile. Pero el gobierno del Presidente Morales insistió en que condicionar su diálogo al tratamiento de su aspiración marítima soberana, manteniendo por lo general un tono hostil y hasta ofensivo que hacía muy difícil cualquier forma de diálogo.

A su vez, el desenlace de la demanda boliviana, sin duda inesperado, significó un fuerte retroceso en la aspiración marítima boliviana. Si alguna duda cabía respecto de un supuesto compromiso legal chileno con Bolivia para negociar una salida al mar o la existencia de una cuestión jurídica pendiente, ella fue despejada totalmente a favor de Chile por el contundente fallo de la Corte Internacional de Justicia. El fallo preliminar del 24 de septiembre de 2015, que rechazó la excepción interpuesta por Chile y ordenó la continuación del juicio, contribuyó a este resultado, transformándose en una victoria pírrica para La Paz. Si el juicio se hubiera interrumpido en ese momento por una cuestión de competencia, se podría haber alentado la duda respecto de la subsistencia de un derecho boliviano. Hoy, después del fallo, no podría haber duda alguna al respecto.

La necesidad de una mirada moderna y propositiva

El desafío central que Chile ha enfrentado en sus relaciones vecinales se puede resumir en la necesidad de conciliar la agenda histórica, heredada de los grandes conflictos y las rivalidades propias del siglo XIX, con una agenda de integración con nuestros vecinos. La

¹⁸ Estado Plurinacional de Bolivia, *El Libro del Mar*, La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima, DIREMAR, 2018.

coexistencia de estas dos agendas es una característica de las relaciones vecinales de Chile. Sin embargo, el peso relativo de cada una de estas agendas tiende a variar considerablemente en cada caso.

La agenda histórica tiene, todavía, un peso muy grande, y en ciertas coyunturas, predominante, en el caso de las relaciones con Bolivia y, al menos en el último tiempo, un peso más atenuado en lo que respecta a Perú. La guerra del Pacífico y los cambios territoriales que resultaron de ella, no sólo fueron configurando visiones históricas muy intensas y difíciles de modificar, sino que verdaderos traumas que siguen pesando en las relaciones bilaterales y en las culturas estratégicas de los países involucrados.

Pero Chile también ofrece un ejemplo de transformación de una relación de rivalidad en una de cooperación. Su relación vecinal más relevante, en términos de los intereses económicos, políticos, fronterizos y estratégicos involucrados, es aquella que mantiene con Argentina. Y es precisamente con su principal vecino que Chile ha ido logrando modificar la cultura estratégica tradicional que dominaba la relación bilateral.

El caso con Perú nos demuestra que una carga negativa de carácter histórico puede coexistir con una agenda positiva y que las diferencias de interpretación respecto antiguos desencuentros no son obstáculo para la cooperación y el acercamiento bilaterales. En contraste, el caso con Bolivia demuestra que una relación centrada en el espejo retrovisor y en el mantenimiento de reivindicaciones históricas se convierte en un fuerte lastre para fortalecer los vínculos mutuos.

Las redes de interdependencia también desempeñaron un papel relevante en la gestión del caso con Perú. Los crecientes vínculos entre empresarios, académicos, intelectuales y representantes de la sociedad civil fueron tejiendo una red densa que contribuyó a mitigar las asperezas naturales de la disputa jurídica. La falta de una red comparable en el caso boliviano impidió un efecto similar. De hecho, el comercio y las inversiones entre Chile y Bolivia alcanzan cifras modestas y los considerables lazos académicos y personales que existieron históricamente entre ambos países se fueron debilitando. Aunque Chile realizó un esfuerzo para mantener y fortalecer los vínculos en el ámbito de la cooperación al desarrollo, éstos no alcanzaron montos muy considerables y también encontraron obstáculos en el país vecino.

Así, la necesidad de una mirada más moderna y constructiva en las relaciones vecinales se hace evidente. En muchos casos, ese esfuerzo requiere del desarrollo de una verdadera política de Estado, que abarque diversos ministerios y otras reparticiones públicas, la dotación de recursos suficientes y un cierto cambio en las políticas públicas y las culturas burocráticas de los países involucrados. Ello exige programas de desarrollo regional, iniciativas de facilitación fronteriza, mejoramiento de las infraestructuras camineras y portuarias, potenciación de ferrocarriles internacionales, cooperación en materia de seguridad, desarrollo de medidas de confianza mutua, avances en la generación de corredores bioceánicos, lucha conjunta contra el narcotráfico, la trata de personas y otras formas de crimen internacional organizado, y el desarrollo de tantos otros temas que requieren de una mirada de futuro. Varios de los regímenes que regulan las relaciones transfronterizas en la zona Norte de Chile fueron establecidos en las primeras décadas del siglo XX, incluyendo

especialmente el régimen de libre tránsito con Bolivia, que data de 1904 y que fue complementado ligeramente a lo largo del siglo pasado, pero sin dar cuenta de los cambios que ha experimentado tanto el transporte terrestre como la gestión portuaria. Las relaciones fronterizas con Perú también incluyen anacronismos heredados de épocas pretéritas y no poca simbología histórica.

La modernización de las relaciones fronterizas requiere así de un abordaje local, regional, nacional e internacional. Sin embargo, la reticencia a asignar recursos para estos fines, la desconfianza mutua y las inercias administrativas atentan contra el cumplimiento de estos desafíos. Tampoco ayuda la carencia de culturas e instrumentos de planificación a mediano y largo plazo.

La integración vecinal se transforma así en una cuestión tanto pragmática como estratégica, crucial para lograr un el pleno desarrollo de la macrozona en que convergen los tres países.

La importancia de los principios

Cada país se otorga a sí mismo unos principios básicos que rigen su política exterior. Éstos resultan de su experiencia histórica, de las decisiones de sus gobernantes, de la realidad de su sistema político y de una particular lectura del orden internacional. Son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en sus relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones y objetivos específicos en materia internacional.

Cuatro de estos principios resultaron especialmente relevantes en la gestión de los casos ante la Corte de La Haya.

El primero de ellos consistió en la preservación de la integridad territorial del país. Las características del territorio chileno, que incluye espacios terrestres y marítimos, continentales e insulares, sudamericanos y antárticos, conllevan importantes exigencias y responsabilidades, que se hicieron presentes de manera obvia en la defensa de los intereses del país.

El segundo principio que inspira a la política exterior es el respeto al derecho internacional. El recurso más legítimo y efectivo con que cuenta Chile para hacer valer sus derechos en el ámbito internacional es el respeto al orden jurídico internacional. Dentro de las normas fundamentales que definen y estructuran este orden, Chile asignó y continúa asignando una importancia especial a la vigencia y respeto de los tratados. Tanto en el caso de la *Disputa Marítima* con Perú como en la *Obligación de Negociar* con Bolivia este principio fue central en la defensa chilena.

El tercer principio consistió en la solución pacífica de las controversias, que implica el rechazo al uso de la fuerza o su amenaza, como lo establece la Carta de las Naciones Unidas, así como el convencimiento de que la diplomacia y el derecho internacional constituyen en el siglo XXI los únicos medios legítimos para lograr el reconocimiento de los derechos de los Estados. Fue por esta razón que Chile suscribió en su momento el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o “Pacto de Bogota”, de 1948, en una decisión que comprometió a

gobiernos de signo muy distinto y que otorgó en principio jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia. Y fue también por esa razón que Chile, como Estado demandado, no dudó en comparecer ante el órgano judicial superior de Naciones Unidas para hacer valer sus derechos. Cabe agregar que, de conformidad con el Estatuto de la Corte, un Estado que no se presenta ante el Tribunal puede ser procesado en ausencia y su no aparición ante ese Tribunal no paraliza la competencia de la Corte para continuar conocimiento del caso. El cumplimiento riguroso por parte de Chile de la sentencia del caso *Disputa Marítima* con Perú, aun en aquellos aspectos que fueron desfavorables y que Chile objetó, demostró que la afirmación de este principio no era mera retórica.

Por último, está el principio del multilateralismo, que ha representado un rasgo central de la política exterior chilena. El país ha estado asociado estrechamente a la actividad multilateral. Asumiendo que el país no podía pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, la política exterior privilegió la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que interesaban a Chile. En su calidad de país relativamente pequeño y en desarrollo, Chile depositó grandes expectativas en la política multilateral, transformándose en un miembro particularmente activo de diversas organizaciones regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas¹⁹. Ello le permitió alcanzar objetivos de gran utilidad para el país, como por ejemplo la extensión de su zona marítima, tema que estuvo en el centro de la controversia con el Perú y que también estuvo presente de manera más indirecta en el caso *Obligación de Negociar*.

Conclusión

Otras experiencias, tanto europeas como latinoamericanas, demuestran que rivalidades históricas, bastante más graves que las que dejaron huellas en las relaciones vecinales de Chile, pueden ser superadas mediante un esfuerzo consciente, deliberado y sistemático de los países afectados. La interdependencia, por sí sola, no basta. Hay casos en que la reconciliación precedió a la interdependencia. Y también hay casos de interdependencia sin reconciliación, como lo demuestran varias experiencias asiáticas.

El desenlace de dos casos de gran impacto ante la Corte Internacional de Justicia debería sentar las bases de una relación más constructiva, que vaya despejando los remanentes del pasado. Ello requiere también de un diálogo permanente, conducente a la contención deliberada de las tensiones, la moderación, el fortalecimiento de la cooperación bilateral, la multiplicación de los vínculos mutuos, la generación de solidaridades y la creación de una nueva narrativa basada en los intereses compartidos. Se trata de procesos complejos y extensos, no exentos de retrocesos y tensiones. Suponen negociaciones mutuas, acuerdos, gestos, generación de confianza, sacrificios mutuos, revisión de programas de enseñanza, etc. Se trata de romper los climas de suspicacias y resentimientos y marcar puntos de inflexión

¹⁹ Véase el excelente volumen compilado por Juan Somavía y Pedro Oyarce (eds.), *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional*, Santiago: Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”, 2018.

en las relaciones bilaterales. Esos son los desafíos que deben marcar las relaciones vecinales de Chile hacia el futuro.