

CR 2018/7 (traduction)

CR 2018/7 (translation)

Mardi 20 mars 2018 à 10 heures

Tuesday 20 March 2018 at 10 a.m.

**14** The PRESIDENT: Please be seated. The sitting is open. The Court meets today to hear the conclusion of the first round of Bolivia's oral argument. I now give the floor to Professor Antonio Remiro Brotóns. You have the floor.

Mr. REMIRO BROTONS:

**THE AGREEMENTS BETWEEN BOLIVIA AND CHILE AS SOURCES OF  
THE OBLIGATION TO NEGOTIATE**

**I. A continuous process**

1. Mr. President, Members of the Court, as was pointed out yesterday, Chile's message to Bolivia has been built on two pillars, even before the signing of the 1904 Treaty: you, the Bolivians, must abandon all hope of regaining your wealthy Coastal Province; but you, the Bolivians, will not be condemned to suffer the purgatory of remaining *remote from the coast and landlocked*. Hence the question of sovereign access to the Pacific Ocean for Bolivia has placed an indelible mark on bilateral relations for more than a century, and like any complex and long-standing issue, it has seen high and low points, and not been without contradictions. However, this history reveals not only Bolivia's persistent aspiration to regain its status as a coastal nation on the Pacific Ocean, but also an uninterrupted succession of agreements and promises emanating from Chile designed to meet that aspiration by means of a bilateral negotiation capable of satisfying the interests of both countries.

2. This morning, Bolivia proposes to focus on the various sources of Chile's obligation, and also to show that this obligation still exists, that it has not ended and must be fulfilled. These sources date from the 19th century and the time of the occupation of the Bolivian coast and the signing of the Truce Pact, but we shall leave aside that previous history and concentrate on the sources subsequent to the conclusion of the 1904 Treaty. I shall begin with the bilateral agreements and present the principal examples of these this morning.

## II. From the *Acta Protocolizada* of 1920<sup>1</sup> to the Matte Memorandum of 1926<sup>2</sup>

3. Mr. President, Members of the Court, the first of these agreements takes the form of what is known as the *Acta Protocolizada* (“the Act”) of 10 January 1920.

4. Its origin lies in a memorandum, dated 9 September 1919, which Chile’s Ambassador to La Paz sent to the Bolivian Ministry of Foreign Affairs. At a time when the final destination of the Peruvian provinces of Tacna and Arica, then under Chilean occupation, was still pending, Chile made a very precise proposal to Bolivia<sup>3</sup>.

5. The Memorandum states that “Chile accepts to engage into new negotiations to fulfil the longing of the friendly country, subordinated to the victory of Chile in the plebiscite”.

6. It should be recalled that the Ambassador presenting the Memorandum was the Minister for Foreign Affairs who signed the 1904 Treaty on behalf of Chile, Mr. Emilio Bello Codesido, who in his writings had already pointed to the advantages for Chile of satisfying Bolivia’s aspiration<sup>4</sup>.

7. Four months later, the Act of 10 January 1920<sup>5</sup> repeated almost to the letter the terms of the Memorandum<sup>6</sup>. And the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, Carlos Gutiérrez, declared that “Bolivia, far from being insensitive to a statement as spontaneous as it is friendly, recognises the high-mindedness behind it”<sup>7</sup>.

8. The minutes of the conference provided an immediate record of each country’s intentions regarding the various points in the Chilean Memorandum. According to those minutes, Minister Gutiérrez closed the conference by declaring: “[i]t is understood that Bolivia, faithful to its traditional policy regarding the law, would not attempt to realise its objectives to acquire a coastline outside of these sacred principles”. The Minister “invites its brother nation to a calm

---

<sup>1</sup> MB, Vol. I, pp. 43-163, paras. 94-103, 346-350 and 413-415; Vol. II, Anns. 18, 19, 41-44, 101 and 184, pp. 89-692; RB, Vol. I, pp. 79-81, paras. 199-204; Vol. II, Ann. 235, pp. 15-18; Vol. V, Ann. 352, pp. 1271-74.

<sup>2</sup> MB, Vol. I, pp. 49-164, paras. 115-122, 346-348, 353-357 and 416-419; Vol. II, Anns. 20-23, 34, 52-54, 107, 125 and 183, pp. 95-690; RB, Vol. I, pp. 79-89, paras. 199 and 218-227; Vol. II, Anns. 240-248, pp. 71-122.

<sup>3</sup> MB, Vol. II, Ann. 19, p. 93. See also the Notes exchanged in May and November 1919 (MB, Vol. II, Anns. 42 and 43, pp. 179-190).

<sup>4</sup> See MB, Vol. II, Ann. 184, p. 691.

<sup>5</sup> MB, Vol. II, Ann. 101, p. 393. See also CMC, Vol. 2, Ann. 118, p. 321.

<sup>6</sup> “Independently from what was established in the Peace Treaty of 1904, Chile accepts to engage into new negotiations to fulfil the longing of the friendly country, subordinated to the victory of Chile in the plebiscite”. (Article V of the statement by Ambassador Bello Codesido.)

<sup>7</sup> Article VII of the statement by Minister Carlos Gutiérrez.

16 examination of the facts, so that it can decide on a favourable approach to fulfilling Bolivian wishes, in return for fair compensations”; he added:

“Given that the present declarations do not contain provisions that create rights or obligations . . . maintaining the freedom of both Governments . . . it is the responsibility of his State to reiterate to Chile what has been previously stated, convinced that where Bolivia has the prospect of acquiring the port of Arica, a settlement could be concluded.”

9. Mr. President, Chile has relied on this reference to freedom of action by the Bolivian Minister to claim that no agreement to negotiate exists<sup>8</sup>. However, put in its context, it is clear that the Bolivian Minister’s observation does not relate to an agreement to negotiate a port belonging to Bolivia, but rather to the bases for such negotiation. At the end, the Minister even believes he has a responsibility to reiterate to Chile that where Bolivia has the prospect of acquiring the port of Arica, a settlement could be concluded. It is therefore those bases, the bases for negotiation, as included in the Act, which are not part of an agreement and do not create rights or obligations, precisely because of the reticence of the Bolivian Minister, who declined to side with Chile against Peru and who was faced on the domestic front with a *revisionist* movement vis-à-vis the 1904 Treaty. Hence the Minister recalled the well-established principle that the declarations and proposals made in the course of negotiations cannot be invoked by one Party against the other when those negotiations have not led to a definitive agreement<sup>9</sup>.

10. It has also been argued by Chile that the terms employed by the Bolivian Minister, in praising the cordiality and political rapprochement that he saw in the Chilean proposal, “do not convey any intention to create a legal obligation”<sup>10</sup>. But Mr. President, using terms that are politically correct does not prove that there was no intention to be legally bound.

11. The mentioning of the 1920 Act in subsequent instruments (such as the Notes exchanged on 20 June 1950) bears out Bolivia’s conclusion as regards its legal effect. Even the highly

---

<sup>8</sup> RC, Vol. 1, pp. 56-57, paras. 4.5-4.7.

<sup>9</sup> *Factory at Chorzów, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9*, p. 19; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), I.C.J. Reports 1992*, p. 406, para. 73.

<sup>10</sup> RC, Vol. 1, para. 4.8.

17 respected Chilean diplomat and historian, Oscar Pinochet de la Barra, recognizes that “Chile assumed a commitment under Article V [of the Act]”<sup>11</sup>.

12. In the years that followed, Chile issued numerous declarations on the lines that once the plebiscite on Tacna and Arica had decided in Chile’s favour, it would grant Bolivia a Pacific coast<sup>12</sup>. It was in this context that on 4 December 1926, the Chilean Minister for Foreign Affairs, Jorge Matte, replied by means of a memorandum<sup>13</sup> to the proposal of Secretary of State Kellogg of 30 November<sup>14</sup>, aimed at resolving the question of sovereignty over Tacna and Arica.

13. Members of the Court, the Kellogg proposal was not made in a vacuum<sup>15</sup>. In particular, in July 1926, the Minister for Foreign Affairs of Chile, Bernard Mathieu, had instructed its ambassador in La Paz to seek with the Bolivian Minister for Foreign Affairs an immediate settlement that would satisfy Bolivia’s aspiration by means of transactional arrangements.

14. The Matte Memorandum of 4 December was transmitted to Bolivia the following day, by diplomatic Note, and Chile’s offer was expressly accepted by Bolivia two days later<sup>16</sup>. What is constituted by an offer from one side, and its acceptance by the other, if not the terms of an agreement<sup>17</sup>?

15. Once again, our opponents seem to have problems with the diplomatic formulation of legal undertakings<sup>18</sup>. The Memorandum from the Chilean Minister for Foreign Affairs expresses not only his consent for negotiating the cession to Bolivia of a strip of territory which would give it sovereign access to the sea, but also states that Chile has always pursued a consistent course of  
18 conduct in keeping with that objective. The reservation which Chile claims to have<sup>19</sup> as regards the “legitimate rights” to Tacna and Arica is not incompatible with a negotiation in which it envisages

---

<sup>11</sup> See O. Pinochet de la Barra, *Chile y Bolivia ¡hasta cuando!*, LOM eds., Santiago de Chile, 2004, p. 40 (RB, Vol. V, Ann. 352, pp. 1266-67).

<sup>12</sup> See, for example, MB, Vol. II, Ann. 43, pp. 183-190; RB, Vol. I, pp. 86-87, paras. 219-222.

<sup>13</sup> MB, Vol. II, Ann. 22, pp. 105-112.

<sup>14</sup> MB, Vol. II, Ann. 21, pp. 97-104; CMC, Vol. 2, Ann. 128, pp. 427-432.

<sup>15</sup> Department of State of the USA, *Papers relating to Foreign Relations of the United States*, 1926, Vol. I, pp. 306-308, 374-377, 384-385, 396, 462-465 and 475-476 (RB, Vol. II, Anns. 242-248, pp. 93-219).

<sup>16</sup> Note No. 1497 of 7 December 1926 (MB, Vol. II, Ann. 53, pp. 223-226). See also Note No. 1489 of 2 December 1926 (MB, Vol. II, Ann. 52, pp. 219-222).

<sup>17</sup> RB, Vol. I, p. 88, para. 227.

<sup>18</sup> RC, Vol. 1, p. 70, para. 4.31.

<sup>19</sup> RC, Vol. 1, p. 68, para. 4.29.

its willingness to sacrifice a minimum of these, in return for compensation proportionate to that sacrifice<sup>20</sup>.

16. The Treaty of 3 June 1929 between Peru and Chile (granting Tacna to Peru, and Arica to Chile) thwarted Bolivia's expectations in the short term. Bolivia protested at its conclusion. However, the Supplementary Protocol of the same date, despite having several reprehensible features, did at least have the merit of indicating that the possibility was not excluded of the cession "to any third Power", which could only be Bolivia, of territories remaining under the respective sovereignty of the parties. Under this so-called "padlock" clause, cession would require the prior agreement of Chile and Peru; but if there was a padlock, that meant there was a door which one day could be opened.

### **III. The process that led to the agreement by Exchange of Notes of 20 June 1950<sup>21</sup>**

17. Mr. President, Members of the Court, the circumstances of the years which followed — the Chaco War, the Second World War, and their immediate consequences — did little to advance a solution to Bolivia's *landlocked* situation<sup>22</sup>. However, independently of other precedents, the situation changed when Gabriel González Videla became President of Chile in 1946; on the very day of his inauguration, he expressed to the Bolivian Minister for Foreign Affairs, Aniceto Solares, his willingness to "gradually" find a solution to Bolivia's landlocked situation, independently of the 1904 Treaty<sup>23</sup>.

18. The agreement contained in the Notes exchanged on 20 June 1950, whereby the Parties undertook to negotiate "a formula that could make it possible to give Bolivia its own and sovereign access to the Pacific Ocean", was not the fruit of improvisation but that of lengthy and continuous diplomatic contacts, at the highest level, between genuine statesmen who were open to a future not held hostage by stereotypes of the past<sup>24</sup>.

19

---

<sup>20</sup> RB, Vol. I, p. 88, paras. 225-226.

<sup>21</sup> MB, Vol. I, pp. 53-163, paras. 123-135, 358-369 and 420-423; Vol. II, pp. 231-698, Anns. 55-60, 64-68, 126, 127, 185; RB, Vol. I, pp. 89-100, paras. 228-258; Vol. II, pp. 135-423, Anns. 251-277; Vol. III, pp. 411-708, Anns. 278-283 and 299; Vol. IV, pp. 1173-84, Ann. 342.

<sup>22</sup> RB, Vol. I, pp. 144-145, paras. 354-355.

<sup>23</sup> Ambassador of Bolivia's Note No. 127 MRE/46 of 16 November 1946 (MB, Vol. II, Ann. 56, pp. 237-241).

<sup>24</sup> See notes in RB, Vol. II, Anns. 265 and 266, pp. 269-284; CMC, Anns. 143 and 144, pp. 527-550.

19. There is no doubt that the Notes exchanged on 20 June 1950 constitute a treaty, as they are the written expression of an agreement on a subject formalized in two instruments by representatives of the States parties, namely, Chile's Minister for Foreign Affairs and the Ambassador of Bolivia in Santiago, with the intention of producing legal effects in accordance with international law.

20. An agreement to negotiate is an ordinary legal commitment. Practice and jurisprudence offer a multitude of agreements allowing for negotiations on subjects of all kinds. Behind the decision to negotiate, there is political will. Naturally. And in negotiations, the purpose is to meet objectives that can also be considered political, since the actors, programmes and aims are political — objectives which are involved in satisfying the parties' own interests. Of course. But this does not mean that an agreement to negotiate is exclusively political or that it falls outside the scope of the law. When parties agree to negotiate, they provide mutual assurances — and that is the key point — of a certain course of conduct within the framework of a process which unquestionably falls within the scope of international law.

21. According to Chile, the Notes of June 1950 were simply “differing diplomatic expressions of what each State thought would be politically acceptable”<sup>25</sup>. Were we to accept Chile's contention, no diplomatic Note could establish a legal agreement. Mr. President, the traditional language of diplomatic exchanges is not incompatible with the undertaking of legal obligations.

22. In any event, the language employed is quite clear. There is nothing vague or ambiguous in the Notes. The Parties agree to negotiate with a very specific purpose in mind. In its Note, Chile states that it is “willing to formally enter into a direct negotiation”. The objective is clearly set out: “[to] make it possible to give Bolivia its own and sovereign access to the Pacific Ocean”. The Note even anticipates that the formula required for this to happen depends on Chile obtaining “compensation of a non-territorial character that effectively takes into account its interests”.

20

---

<sup>25</sup> RC, Vol. 1, p. 73, para. 5.2.

The PRESIDENT: Professor, I believe there is a problem with the microphone. It will be sorted out. If you would, please repeat the last three sentences of your speech. Thank you. You have the floor, Sir.

Mr. REMIRO BROTONS: The Note even anticipates that the formula required for this to happen depends on Chile obtaining . . .

The PRESIDENT: I have been told there is no interpretation. Is the microphone working? You may start again, please. We shall try again. Go ahead.

Mr. REMIRO BROTONS: The Note even anticipates that the formula required for this to happen depends on . . .

The PRESIDENT: No, the interpreters cannot hear you. So let us try to pick up the thread . . . We will call the technicians again. Please wait a moment.

*[Technicians intervene]*

Mr. REMIRO BROTONS: Perhaps it is the arrival of spring?

The PRESIDENT: Try again, please. Can the interpreters hear?

*[Technicians intervene again]*

Le PRESIDENT : Je crois que les techniciens éprouvent des difficultés à régler le problème. Il serait sans doute préférable de faire une pause de quinze minutes dès à présent, pour leur laisser le temps de trouver une solution. Nous reprendrons dans un quart d'heure. L'audience est suspendue.

*L'audience est suspendue de 10 h 30 à 11 heures.*

**21**

The PRESIDENT: Veuillez vous asseoir. I invite Professor Remiro Brotóns to resume his presentation. You may continue, Sir.



Mr. REMIRO BROTONS: Mr. President, with your permission, I shall start at paragraph 21, since I have been told that is where the sound cut out.

21. According to Chile, the Notes of June 1950 were simply “differing diplomatic expressions of what each State thought would be politically acceptable”<sup>26</sup>. Were we to accept Chile’s contention, no diplomatic Note could establish a legal agreement. Mr. President, the traditional language of diplomatic exchanges is not incompatible with the undertaking of legal obligations.

22. In any event, the language employed is quite clear. There is nothing vague or ambiguous in the Notes. The Parties agree to negotiate with a very specific purpose in mind. In its Note, Chile states that it is “willing to formally enter into a direct negotiation”. The objective is clearly set out: “[to] make it possible to give Bolivia its own and sovereign access to the Pacific Ocean”. The Note even anticipates that the formula required for this to happen depends on Chile obtaining “compensation of a non-territorial character that effectively takes into account its interests”.

23. Members of the Court, when the general rule of interpretation is applied, the only possible conclusion is that Chile made a legal commitment to negotiate Bolivia’s sovereign access to the sea, with the result being conditional on Chile obtaining satisfactory non-territorial compensation. Bolivia is not unaware of the factors on which the negotiation’s success depended. Yet Chile makes satisfying these conditions a prerequisite for its acceptance of the obligation to negotiate them<sup>27</sup>. Which is quite plainly illogical.

22

24. When a State — in this instance, Bolivia — formally requests a negotiation, and the requested State — Chile here — formally accepts, that response cannot be considered a non-binding statement. In this regard, there are two aspects of Chile’s Note to which I wish to draw your attention: first, having recalled the background set out in the Bolivian Note, the Chilean Minister Walker Larraín concludes that “it follows that the Government of Chile, together with safeguarding the legal situation established by the Treaty of Peace of 1904, has been willing to study, through direct negotiations with Bolivia, the possibility of satisfying the aspirations of the Government of Your Excellency and the interests of Chile”, and, second, the Minister cautions that

---

<sup>26</sup> RC, Vol. 1, p. 73, para. 5.2.

<sup>27</sup> RC, Vol. 1, p. 76, para. 5.9.

“opportunely, my Government will have to consult Peru, in compliance with the Treaties concluded with that country”. These two observations confirm the legal context of the negotiation on the negotiation. Mr. President, the question here is thus why Chile *would formalize* the promise to negotiate in such clear terms if it did not intend to make a legal commitment to Bolivia?

25. Not only does Chile now seek to discredit the legal value of the Notes exchanged on 20 June 1950 on the basis of semantics, it also disputes the very existence of an agreement by exchange of Notes, dissociating the Bolivian Note from the Chilean Note, ostensibly on account of differences in their wording. According to the other Party, Bolivia made a proposal in its Note of 1 June, and Chile made a counter-proposal in its Note of 20 June, which went unanswered. Thus, according to Chile, there was no agreement<sup>28</sup>. This reasoning is refuted by the facts.

23 26. Mr. President, Members of the Court, the claim that there was no agreement because Bolivia did not respond to the “counter-proposal” in the Chilean Note of 20 June is a ploy — an invention developed over the course of these proceedings. The facts are irrefutable. One need only recall that on 24 May 1950, Ambassador Ostria Gutiérrez sent the Chilean Minister for Foreign Affairs, Walker Larraín, a draft Note identical to the one sent to his predecessor, Vergara Donoso, on 28 June 1948<sup>29</sup>. This draft Note was accepted in full by Chile. Moreover, the draft response was delivered to Ambassador Ostria Gutiérrez on 9 June<sup>30</sup>. A modification suggested by the latter, i.e. inserting the descriptor “of a non-territorial character” after the term “compensation”, was accepted by Minister Walker Larraín<sup>31</sup>.

27. Mr. President, even though it was dated 1 June 1950, the Bolivian Note was formally delivered to the Chilean Minister for Foreign Affairs on 20 June, at the same time that the Chilean Note was delivered in person to the Ambassador of Bolivia. So there was not a proposal and a counter-proposal, but rather two Notes whose text had been pre-negotiated by the Parties and whose meaning had been approved.

---

<sup>28</sup> CMC, Vol. 1, pp. 12-108, paras. 1.24 (b), 6.2, 6.12; RC, Vol. I, pp. 74-79, paras. 5.5-5.13.

<sup>29</sup> Note from the Bolivian Ambassador to Chile, Alberto Ostria Gutiérrez, to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, Pedro Zilveti Arce, No. 457/310, 25 May 1950 (RB, Vol. II, pp. 217-226, Ann. 260).

<sup>30</sup> Note from Bolivian Ambassador to Chile, Alberto Ostria Gutiérrez, to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, Pedro Zilveti Arce, No. 510/349, 10 June 1950 (RB, Vol. II, pp. 233-250, Ann. 262).

<sup>31</sup> A. Ostria Gutiérrez, *Apuntaciones sobre negociaciones portuarias con Chile*, p. 9 (RB, Vol. IV, pp. 1173-84, Ann. 342).

Le PRESIDENT : Il semble qu'il n'y ait pas d'interprétation en espagnol. Les interprètes pourraient-ils nous dire s'ils rencontrent un problème ? M. Remiro Brotóns, essayez de poursuivre . . .

Mr. REMIRO BROTONS: On that same 20 June, Ambassador Ostria Gutiérrez informed the Bolivian Minister in La Paz, Zilveti Arce, that he had received “the response note to the note I submitted today — making official in this the way the first stage of the . . . negotiations”<sup>32</sup>.

28. The legally binding nature of the Notes exchanged on 20 June 1950 is confirmed by the circumstances surrounding their formation and the subsequent conduct of the Parties' representatives. The record of the conversations and contacts, at the highest level, between the Ambassador of Bolivia in Santiago, Ostria Gutiérrez, and the President of Chile, Gabriel González Videla, and his successive Ministers for Foreign Affairs — Vergara Donoso, Riesco and Walker Larraín — which are duly documented, shed light on the long and tedious process of forming the agreement formalized in the Notes<sup>33</sup>.

24

29. With regard to subsequent conduct, the Parties made the Notes public, as they had decided, on 30 August<sup>34</sup>. The explanations that followed confirm that, on multiple occasions, Bolivia indicated that the Notes of June 1950 reflected an agreement and Chile admitted agreeing or consenting to negotiate with Bolivia. The Parties' understanding of the nature and meaning of the Notes exchanged in June 1950 was thus one and the same.

30. In the short term, the Parties decided to defer the start of negotiations due to the unfavourable public response in both countries, and that of the Government of Peru, to certain details of the negotiations' potential content<sup>35</sup>.

31. The rise to power of the Revolutionary Nationalist Movement (MNR) in Bolivia in April 1952 prolonged the wait. However, contrary to what Chile suggests, this did not mean that Bolivia tacitly abandoned its claims<sup>36</sup>. Paz Estenssoro's first administration deferred the talks, in

---

<sup>32</sup> Note No. 559/381, 20 June 1950 (RB, Vol. II, p. 286, Ann. 267).

<sup>33</sup> On the negotiations, see MB, Vol. II, Anns. 57-65 and 126, pp. 242-488; RB, Vol. II, Anns. 256-267, pp. 167-292; Vol. IV, Ann. 342, pp. 1173-84.

<sup>34</sup> RB, Vol. I, pp. 96-98, paras. 244-250.

<sup>35</sup> RB, Vol. I, p. 99, para. 252; Vol. II, Ann. 275, pp. 355-360.

<sup>36</sup> RC, Vol. I, p. 87, para. 5.21.

the precise aim of being able to negotiate with Chile on an equal footing, through the implementation of policies to accelerate development, including “good neighbour” and co-operation policies<sup>37</sup>.

#### **IV. The Trucco Memorandum (1961) confirms the Agreement of 20 June 1950<sup>38</sup>**

32. Mr. President, Members of the Court, in 1961 the Memorandum read and delivered on 10 July by Chile’s Ambassador in La Paz, Manuel Trucco, to Bolivia’s Minister for Foreign Affairs, Arce Quiroga, confirmed the validity and force of the agreement that was formalized by the Exchange of Notes of 20 June 1950<sup>39</sup>. Ambassador Trucco was Under-Secretary at the Ministry of Foreign Affairs when those Notes were signed.

33. According to the first paragraph of the Trucco Memorandum, Chile “has always been willing, along with preserving the legal situation established by the Treaty of Peace of 1904, to examine directly with Bolivia the possibility of satisfying the aspirations of the latter and the interests of Chile”. This statement is an almost literal reproduction of the fourth paragraph of the Chilean Note of 20 June 1950, which was in turn inspired by point V of Chile’s bases for negotiation recorded in the 1920 Act. But that is not all. Paragraph 2 of the Memorandum expressly adopts the substantive part of the Note of 20 June 1950 and states that Chile

25

“is willing to formally enter into a direct negotiation aimed at searching for a formula that could make it possible to give Bolivia its own and sovereign access to the Pacific Ocean, and for Chile to obtain compensation of a non-territorial character that effectively takes into account its interests”.

34. In a Note dated 9 February 1962, the Bolivian Minister for Foreign Affairs, José Fellman Velarde, expressed, on behalf of his Government, his full agreement to commencing direct negotiations to that end and on that basis at the earliest opportunity<sup>40</sup>.

35. However, just a few weeks later, on 16 March 1962, the Chilean Minister for Foreign Affairs, Carlos Martínez Sotomayor, delivered an aide-memoire to the Bolivian Ambassador in Santiago, stating that the so-called “problem of Bolivia’s landlocked situation” did not exist for

---

<sup>37</sup> CMC, Ann. 148, pp. 577-582.

<sup>38</sup> MB, Vol. I, pp. 59-145, paras. 136-138 and 370-375; Vol. II, Anns. 171, 203, 209 and 210, pp. 619-768; RB, Vol. I, pp. 102-103, paras. 259-263; Vol. III, Anns. 284-293, pp. 507-636; Vol. V, Ann. 360, pp. 1381-1412.

<sup>39</sup> See RB, Vol. III, Ann. 284, pp. 307-510.

<sup>40</sup> Note No. G.M. 9-62/127, February 1962 (see RB, Vol. III, Ann. 285, pp. 511-514).

Chile<sup>41</sup>. The Chilean Minister was clearly showing signs of a failing memory. It was Chile itself that, with the Trucco Memorandum, had officially placed the negotiation of Bolivia's sovereign access to the Pacific Ocean back on the bilateral agenda.

36. A year later, in a speech given on 27 March 1963, the Chilean Minister contested the legal value of the Trucco Memorandum<sup>42</sup>, on the basis of arguments that are now being used by Chile in its written pleadings<sup>43</sup>: that it was *merely* a note meant for the Ambassador's *personal use*, that it was an internal document, that it was unsigned, that it expressed just one point of view . . .

26 37. These arguments have been refuted by Bolivia in these proceedings<sup>44</sup>. This morning I shall simply recall the response of Bolivia's Minister for Foreign Affairs, Fellman Velarde, on 3 April 1963<sup>45</sup>, in a speech in which he stressed that the Exchange of Notes of 20 June 1950 constituted a *formal commitment* between Bolivia and Chile, a commitment which was "inseparable from the legal regime governing the relations between Bolivia and Chile and is guaranteed, as any other exchange of Notes, by the faith of both States and their national honour". What Bolivia was now doing was not artificially bringing up the issue of its landlocked situation. It was "calling on the Chilean Government to comply with these commitments".

38. And, regarding the Trucco Memorandum, Fellman Velarde added: it is established that

"the Chilean Ambassador, during his meeting on 10 July 1961, told the Bolivian Foreign Minister that the Chilean Government was willing to enter into direct negotiations with Bolivia regarding the issue of an outlet to the sea and that it would maintain the commitment assumed in 1950".

39. On 14 June 1963, the Bolivian Government stated that the initiation of direct negotiations on Bolivia's sovereign access to the Pacific Ocean, in accordance with the agreements concluded in the Exchange of Notes of 20 June 1950 and the Trucco Memorandum of 10 July 1961, was a *sine qua non* for resuming diplomatic relations, which had been broken off following the conflict over the use of the Lauca River<sup>46</sup>. It is thus not true, contrary to what our opponents

---

<sup>41</sup> Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La desviación del río Lauca*, La Paz, 1962, pp. 127-128.

<sup>42</sup> See MB, Vol. II, Ann. 171, pp. 619-620.

<sup>43</sup> CMC, Vol. 1, pp. 116-118, paras. 6.23-6.26; RC, Vol. 1, pp. 90-92, paras. 5.25-5.29.

<sup>44</sup> See, in particular, MB, Vol. I, pp. 60-148, paras. 138 and 371-373; RB, Vol. I, pp. 102-103, paras. 259-263.

<sup>45</sup> RB, Vol. III, Ann. 287, pp. 521-586.

<sup>46</sup> Communiqué from Bolivia's Minister for Foreign Affairs of 14 June 1963 (RB, Vol. III, Ann. 289, pp. 593-596). See U. Figueroa Plá, *La demanda marítima boliviana en los foros internacionales*, Santiago, RIL, 2007, pp. 95-99 (RB, Vol. V, Ann. 360, pp. 1381-1412).

claim<sup>47</sup>, that Bolivia did not assert that Chile was obliged to negotiate at that time. We are dealing here with the performance of an agreed obligation, and not only its formation.

### V. The Act or Joint Declaration of Charaña (1975)<sup>48</sup>

40. Mr. President, Members of the Court, the same approach can be applied to the Act or Declaration signed by the Presidents of Bolivia and Chile in the border town of Charaña on 8 February 1975<sup>49</sup>, as well as to the instruments that set out the commitments made in paragraph 4 of that Joint Declaration, to which I shall now turn my attention.

41. In that paragraph — paragraph 4 of the Declaration — it is stated that the Presidents,

“within a spirit of mutual understanding and constructive intent, have *resolved* to continue the dialogue, at different levels, in order to search for formulas to solve the vital issues that both countries face, such as the landlocked situation that affects Bolivia, taking into account the mutual interests and aspirations of the Bolivian and Chilean peoples”.

27

42. That the formula for resolving the vital issue of Bolivia’s landlocked situation was to negotiate its sovereign outlet to the Pacific Ocean was implicit in the Declaration, since that was in fact what the Declaration was about. Had that not been the case, Bolivia would not have resumed diplomatic relations. As stated in paragraph 6 of the Act, the Presidents had *resolved* to resume relations “in order to achieve the objectives noted in this Joint Declaration”. While the process leading up to the Declaration was an initiative of Chile, the draft was written by Bolivia’s Minister for Foreign Affairs. Chile accepted it with only one change, replacing the word “especialmente”, “particularly”, with the word “como”, “such as”.

43. A few days after the Act was signed, the spokesman for the Chilean Government, Federico Willoughby, declared that Chile had “un compromiso con Bolivia”, “a commitment with Bolivia”, and stressed the solemnity of the pledge made by President Pinochet in the Charaña Declaration<sup>50</sup>, adding afterwards that: “Bolivia and Chile are studying a solution and that will be

---

<sup>47</sup> RC, Vol. I, p. 105, para. 6.14.

<sup>48</sup> MB, Vol. I, pp. 61-167, paras. 139-163, 376-382 and 424-427; Vol. II, Anns. 26, 69-78, 110, 111, 128, 129, 147, 155, 163, 165, 172-174, 176, 177, 179, pp. 123-665; RB, Vol. I, pp. 103-112, paras. 264-287; Vol. III, Anns. 296-298 and 300-313, pp. 649-822; Vol. IV, Anns. 314-318 and 320, 340, pp. 823-1163; Vol. V, Anns. 354 and 366, pp. 1285-1508.

<sup>49</sup> MB, Vol. II, Ann. 111, pp. 393-404.

<sup>50</sup> “Chile está decidido a encarar con franqueza el problema mediterráneo”, *Última Hora*, 1 May 1975, pp. 8-9 (RB, Vol. III, Ann. 300, pp. 709-712).

the fundamental task of the diplomatic missions to be accredited, starting from the premise that international agreements recently entered into will be complied with”<sup>51</sup>.

28

44. The bases for negotiation were established over the following months. Bolivia sent an aide-memoire to Chile on 26 August<sup>52</sup>, and Chile replied in a Note of 19 December from the Minister for Foreign Affairs outlining the framework of negotiations that would “find an adequate, total and definitive solution to the Bolivian landlocked situation”<sup>53</sup>. Bolivia accepted the “general terms” of Chile’s response. “Of course”, cautioned Chilean experts in the midst of the negotiation process, “there are a few points that the Bolivian Government would like to change, particularly regarding the mutual transfer of equivalent territory and the guarantee to demilitarize the coastal strip transferred”<sup>54</sup>.

45. This is the context in which one must interpret General Banzer’s December 1975 opinion that “the Act of Charaña does not include a categorical commitment by Chile to resolve Bolivia’s landlocked situation”<sup>55</sup>. This statement is not evidence of an acknowledgment by Bolivia of the absence of an obligation to negotiate, as Chile now claims<sup>56</sup>; it merely indicates that the result of the negotiation was not fully defined<sup>57</sup>. Chile is once again attempting to confound the obligation to negotiate with the guidelines that should form the basis of negotiations<sup>58</sup>.

46. Members of the Court, according to Chilean Minister for Foreign Affairs Patricio Carvajal, the Notes of December 1975 constitute an agreement which expands on and clarifies the general agreement contained in the Act of Charaña<sup>59</sup>. It is an agreement formalized in a rather

---

<sup>51</sup> RB, “Bolivia y Chile están estudiando una solución y esta será la tarea fundamental de las misiones diplomáticas que se acrediten, partiendo de la premisa de que se cumplirán los acuerdos internacionales recientemente suscritos”, *Hoy*; “Bolivia y Chile trabajan para solucionar el problema de la mediterraneidad”, 4 March 1975 (RB, Vol. III, Ann. 301, pp. 713-716).

<sup>52</sup> MB, Vol. II, Ann. 174, pp. 639-642; CMC, Vol. 3, Ann. 178, pp. 969-972.

<sup>53</sup> MB, Vol. II, Ann. 73, p. 301.

<sup>54</sup> R. Díaz Albónico, M.T. Infante Caffi, and F. Orrego Vicuña, “Les négociations entre le Chili et la Bolivie relatives à un accès souverain à la mer”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 23 (1977), pp. 343-356, p. 354 (RB, Vol. III, Ann. 313, pp. 807-821).

<sup>55</sup> CMC, Ann. 184, p. 1026.

<sup>56</sup> CMC, Vol. 1, p. 126, para. 7.11 (c); RC, Vol. I, p. 110, para. 6.22 (a).

<sup>57</sup> RB, Vol. I, p. 110, para. 284.

<sup>58</sup> RC, Vol. 1, p. 99-100, para. 6.2.

<sup>59</sup> P. Carvajal, *Charaña. Un acuerdo entre Chile y Bolivia y el tercero en discordia*, Valparaiso, Arquen, 1994, p. 27, p. 47 (RB, Vol. IV, Ann. 340, pp. 1163-66).

unusual way, since the Bolivian Note was produced on 16 December, a few days after the Chilean Minister for Foreign Affairs had given the Ambassador of Bolivia, Gutiérrez Veá Murguía, a verbal outline of the Chilean proposal, which was formalized and finalized in writing three days later in the Note of 19 December.

29 47. Professors Rodrigo Díaz, Maria Teresa Infante and Francisco Orrego focus on Chile's Note of 19 December 1975 in an important article published in 1977 in the prestigious *Annuaire français de droit international*. In their esteemed opinion, the Note of 19 December "can in fact be considered a unilateral promise, given that it constitutes acceptance of a standard of conduct, the purpose of which is to begin a negotiation"<sup>60</sup>. Although the scope of the obligation is limited, the obligation to negotiate exists. And according to the same eminent Chilean professors, "the promise to negotiate was firmly upheld by Chile"<sup>61</sup>. Agreement or promise, the obligation to negotiate is there.

48. Chile's repudiation of the legal nature of the Act of Charaña and contemporaneous or subsequent documents<sup>62</sup> is baseless and was devised *a posteriori*. The entire process triggered by the Declaration reflects the Parties' willingness to commit formally, within a legal framework, to resolving Bolivia's landlocked situation through negotiations aimed at reaching an agreement on Bolivia's sovereign access to the Pacific Ocean. The text, context and circumstances in which the Joint Declaration of Charaña was made, the subsequent declarations and the conduct of the Parties leave no doubt as to its status as a legal agreement.

49. In 1977, the aforementioned distinguished Chilean internationalists highlighted the difficulty of combining all of the political and legal factors involved; however, they were confident that good faith would gradually lead to the necessary solutions. Moreover, they concluded that: "[t]he solution to the Bolivian problem will no doubt heavily influence the future of international

---

<sup>60</sup> R. Díaz Albónico, M.T. Infante Caffi and F. Orrego Vicuña, "Les négociations entre le Chili et la Bolivie relatives à un accès souverain à la mer", *Annuaire français de droit international*, Vol. 23 (1977), p. 353 (RB, Vol. III, Ann. 313, pp. 807-822). See also R. Díaz Albónico, *La respuesta chilena a Bolivia y el Derecho Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Serie de Publicaciones Especiales No. 23 (1977). [Translation by the Registry.]

<sup>61</sup> R. Díaz Albónico, M.T. Infante Caffi and F. Orrego Vicuña, "Les négociations entre le Chili et la Bolivie relatives à un accès souverain à la mer", *Annuaire français de droit international*, Vol. 23 (1977), pp. 355-356 (RB, Vol. III, Ann. 313, pp. 807-822). [Translation by the Registry.]

<sup>62</sup> CMC, Vol. 1, pp. 149-150, para. 7.40. See the Joint Declaration of 10 June 1977 (MB, Vol. II, Ann. 165, pp. 597-602).



relations in South America and will stand as a new example of the importance of international law in today's international community.”<sup>63</sup>

30

50. On 10 June 1977, in view of the difficulties encountered during the negotiations, the Ministers for Foreign Affairs decided, in a joint declaration, to reaffirm the need to pursue and advance the negotiations under way, so as to find a solution as quickly as possible<sup>64</sup>. The “Charaña process” continued for a few months, but not all of the difficulties could be overcome at that time. Given that Bolivia had resumed diplomatic relations with Chile in order to further this process, its frustration resulted in them being broken off once more. On 23 March 1978, six days after relations were severed, President Banzer referred to “fulfilment of the word committed”, adding that “the word and the commitment that others assumed with Bolivia was always taken for granted”<sup>65</sup>.

51. The “Charaña process” did not put a definitive end to the obligation to negotiate Bolivia's sovereign access to the Pacific Ocean. Bolivia's so-called “maritime issue” continued to be raised by the bodies of the Organization of American States for its “continuing hemispheric interest” and, within that framework, and at the United Nations, Bolivia and Chile had the opportunity to formulate new negotiation processes and, in so doing, reaffirm their commitment to negotiate, as the counsel for Bolivia will show later this morning.

52. Mr. President, Members of the Court, thank you for your attention, I apologize for the interruptions we have had to deal with, and, Mr. President, I would ask you to please now give the floor to my colleague Amy Sander, who will continue Bolivia's presentation.

Le PRESIDENT : Vous n'avez pas à vous excuser. Je donne à présent la parole à Mme Amy Sander. Vous avez la parole.

---

<sup>63</sup> R. Díaz Albónico, M.T. Infante Caffi and F. Orrego Vicuña, “Les négociations entre le Chili et la Bolivie relatives à un accès souverain à la mer”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 23 (1977), pp. 355-356 (RB, Vol. III, Ann. 313, pp. 807-822). [Translation by the Registry.]

<sup>64</sup> MB, Vol. II, Ann. 165, pp. 597-602.

<sup>65</sup> Bolivia, Secretaría General de Informaciones de la Presidencia de la República (RB, Vol. IV, Ann. 317, pp. 860-861).

Mme SANDER :

## LES RÉOLUTIONS DE L'OEA ET LES ENGAGEMENTS CONNEXES

### Introduction

1. M. le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, c'est pour moi un honneur qu'il me soit donné de m'exprimer devant vous au nom de la Bolivie sur les résolutions adoptées par l'Organisation des Etats américains.

31

### Résumé

2. L'OEA, principale organisation régionale de l'hémisphère occidental, a pour membres 35 Etats des Amériques, et son but premier est de veiller au règlement pacifique des différends qui peuvent s'élever entre eux<sup>66</sup>.

3. L'Assemblée générale de l'OEA a adopté 11 résolutions sur la question de l'accès souverain de la Bolivie à la mer. La première, qui remonte à 1979<sup>67</sup>, a été suivie chaque année<sup>68</sup> d'une résolution sur le même sujet jusqu'à 1989<sup>69</sup>, et la question a continué d'être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale jusqu'en 2013, année où la Bolivie l'a portée devant la Cour.

4. Dans sa duplique, le Chili affirme au sujet des résolutions de l'Assemblée générale de l'OEA que « il s'agissait de déclarations ou d'échanges diplomatiques dans le cadre d'une organisation politique régionale », et qu'« aucun de ces éléments n'a créé ou confirmé *une quelconque* obligation juridique »<sup>70</sup>; il ajoute que « la Bolivie reconnaît désormais que ces résolutions ne pouvaient pas créer d'obligation juridique »<sup>71</sup>. Je vais montrer que tel n'est pas le cas.

---

<sup>66</sup> Charte de l'OEA, art. 2, alinéa c.

<sup>67</sup> Assemblée générale de l'OEA, résolution AG/RES.426 (1979), contre-mémoire du Chili (CMC), annexe 250.

<sup>68</sup> Résolution 481 (1980) de l'Assemblée générale de l'OEA, CMC, annexe 254; résolution 560 (1981), CMC, annexe 257; résolution 602 (1982), CMC, annexe 259; résolution 486 (1983), CMC, annexe 266; résolution 701 (1984), CMC, annexe 272; résolution 766 (1985), CMC, annexe 282; résolution 816 (1986), CMC, annexe 287; résolution 873 (1987), CMC, annexe 300; résolution 930 (1988), CMC, annexe 304.

<sup>69</sup> Résolution 989 (1989), CMC, annexe 306.

<sup>70</sup> Duplique du Chili (DC), par. 7.2 (les italiques sont de l'oratrice).

<sup>71</sup> *Ibid.*, par. 7.5.

5. Les sources sur lesquelles s'appuie le Chili<sup>72</sup> se bornent à constater que l'Assemblée générale de l'OEA tient ses pouvoirs de l'article 54 de la Charte de l'organisation, tout comme l'Assemblée générale des Nations Unies tient les siens de l'Article 11 de la Charte des Nations Unies, pouvoirs qui se limitent à émettre des recommandations.

Le PRESIDENT : Veuillez m'excuser, Madame, mais je crois qu'il n'y a pas d'interprétation en français par suite d'un incident technique.

Je vous prie de patienter un instant. Voilà, nous pouvons poursuivre. Veuillez reprendre votre intervention.

32

Mme SANDER :

5. Je disais donc que les sources sur lesquelles s'appuie le Chili<sup>73</sup> se bornent à constater que l'Assemblée générale de l'OEA tient ses pouvoirs de l'article 54 de la Charte de cette organisation, tout comme l'Assemblée générale des Nations Unies tient les siens de l'Article 11 de la Charte des Nations Unies, pouvoirs qui se limitent à émettre des recommandations. Or, il n'est pas juste d'affirmer qu'une résolution, *a fortiori* lorsqu'elle s'inscrit, comme en l'espèce, dans une *série*, est totalement dénuée d'effet juridique, même si ses dispositions ont le caractère de recommandations. La position de la Bolivie est que les résolutions de l'OEA ont bel et bien un effet juridique.

6. Ma défense de cette position comprendra trois points :

- a) *Premièrement*, en tant que membres de l'OEA ayant souscrit à sa Charte, le Chili comme la Bolivie sont liés par les termes de ladite Charte, qui dispose que les Etats membres doivent agir de bonne foi dans leurs relations, et que tout différend s'élevant entre eux doit être réglé pacifiquement.
- b) *Deuxièmement*, l'Assemblée générale de l'OEA a constaté l'existence entre la Bolivie et le Chili d'un différend au sujet duquel elle a adopté conformément à la Charte de l'organisation une série de résolutions s'adressant aux deux Etats membres en cause. La Bolivie considère que ces deux Etats ne sauraient traiter les résolutions de l'OEA comme n'ayant pas d'effet juridique sans du même coup manquer aux obligations que leur impose la Charte.

---

<sup>72</sup> DC, par. 7.6, renvoyant aux paragraphes 8.19-8.22 du CMC.

<sup>73</sup> DC, par. 7.6, renvoyant aux paragraphes 8.19-8.22 du CMC.

c) *Troisièmement*, le fait que le Chili ait voté contre certaines de ces résolutions n'entame pour lui en rien lesdites obligations découlant de la Charte de l'organisation. De toute manière, le Chili s'est joint au consensus sur trois desdites résolutions, et a par son comportement réaffirmé et créé une obligation spécifique à laquelle il est maintenant tenu.

### **Premier point : la Charte de l'OEA**

7. J'en viens à mon premier point; en ratifiant la Charte de l'OEA<sup>74</sup>, la Bolivie et le Chili ont choisi de devenir membres de cette organisation<sup>75</sup> et d'être liés par les dispositions de sa Charte.

33

8. L'un des buts essentiels de l'OEA est de « [g]arantir la paix et la sécurité du continent »<sup>76</sup> et de « [p]révenir les causes possibles de difficultés et assurer le règlement pacifique des différends qui surgissent entre les Etats membres<sup>77</sup>.

9. Son article 3 réaffirme les principes selon lesquels « [l]a bonne foi *doit* présider aux relations des Etats entre eux »<sup>78</sup> et « [l]es différends de caractère international qui surgissent entre deux ou plusieurs Etats américains *doivent être* réglés par des moyens pacifiques »<sup>79</sup>.

10. L'article 24 de la Charte dispose ce qui suit : « Les différends internationaux entre les Etats membres doivent être soumis aux procédures pacifiques indiquées dans la présente Charte »<sup>80</sup>, et ces procédures, énumérées à l'article 25, comprennent les « négociations directes ».

11. Comme celle énoncée au paragraphe 3 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, dont a traité M. Lowe, cette dernière obligation, est une obligation positive : les différends entre Etats membres *doivent être* réglés par les procédures pacifiques spécifiées.

12. Cette obligation est énoncée également dans le pacte de Bogotá, dont l'article II dispose qu'en cas de « différend » entre « deux ou plusieurs Etats signataires », l'obligation essentielle qui incombe d'abord aux Etats en cause est d'ouvrir des négociations directes.

---

<sup>74</sup> La liste des signataires de la Charte et des Etats qui l'ont ratifiée peut être consultée à l'adresse suivante : [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-41\\_Charter\\_OAS\\_signatories.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_Charter_OAS_signatories.asp).

<sup>75</sup> Charte de l'OEA, art. 4.

<sup>76</sup> Charte de l'OEA, article 2, alinéa a.

<sup>77</sup> *Ibid.*, article 2, alinéa c.

<sup>78</sup> *Ibid.*, article 3, alinéa c.

<sup>79</sup> *Ibid.*, alinéa i; dossier de plaidoiries, onglet n° 19.

<sup>80</sup> Dossier de plaidoiries, onglet n° 20.

## Deuxième point : Les résolutions de l'OEA ont un effet juridique

### Que disent ces résolutions?

13. J'aborde maintenant mon deuxième point, qui est que l'adoption des résolutions pertinentes par l'Assemblée générale de l'OEA procédait de la Charte de cette organisation.

14. Cette série de 11 résolutions a été précédée de la déclaration de 1975, par laquelle le Conseil permanent de l'OEA a proclamé que la « situation d'enclavement » de la Bolivie était une cause de préoccupation pour l'hémisphère, et que « tous les Etats américains propos[aient] de coopérer à la recherche de solutions ... conformément aux principes de droit international, et en particulier [à ceux] de la Charte de l'Organisation des Etats américains »<sup>81</sup>. Le Chili avait déclaré à l'époque qu'il « souscri[vait] à l'approbation de la déclaration faite par le Conseil permanent ..., et ce faisant réitér[ait] l'esprit de la déclaration conjointe de Charaña »<sup>82</sup>.

34

15. Dans les 11 résolutions qu'elle a adoptées par la suite, l'Assemblée générale de l'OEA a à plusieurs reprises constaté :

- a) qu'il y avait entre la Bolivie et le Chili une « controverse », un « différend » sur l'accès souverain de la Bolivie à la mer, qui appelait une solution;
- b) que la procédure pacifique à suivre était la négociation;
- c) que l'objectif des négociations devait être d'assurer à la Bolivie un accès souverain à la mer.

16. La résolution 426 de 1979, première de cette série, était intitulée « Accès de la Bolivie à l'océan Pacifique »<sup>83</sup>. Le titre anglais de toutes les résolutions suivantes désignait la question comme étant le « problème maritime » (« *maritime problem* ») de la Bolivie, mais le titre français était plus explicite : « le problème de l'accès de la Bolivie à la mer »<sup>84</sup>.

17. Dans sa première résolution, l'Assemblée déclarait qu'il était « dans l'intérêt constant des pays du continent américain de trouver une solution équitable permettant à la Bolivie d'obtenir un accès souverain approprié à l'océan Pacifique »<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> MB, annexe 190; CMC, annexe 175.

<sup>82</sup> MB, annexe 163; CMC, annexe 176.

<sup>83</sup> Résolution 426 (1979) de l'Assemblée générale de l'OEA, CMC, annexe 250.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Voir extraits sous les onglets 21 et 22 du dossier de plaidoiries.

18. Dans la suite de la résolution, l'Assemblée déclarait « qu'il [était] nécessaire » d'atteindre « le but mentionné au paragraphe précédent [consistant à] établir une paix durable » dans la région du continent directement touchée par les « conséquences de l'enclavement de la Bolivie ». En conséquence, l'Assemblée a décidé « de recommander aux Etats le plus directement concernés par le problème ... d'entamer des négociations en vue de la concession à la Bolivie d'un accès territorial libre et souverain à l'océan Pacifique ».

19. Sur les dix résolutions qui ont suivi, huit rappelaient la résolution de 1979 et réaffirmaient qu'il était « de l'intérêt des Etats du continent » (ou « de l'intérêt du continent ») que soit trouvée « une solution équitable » assurant à la Bolivie « un accès souverain et utile » à la mer<sup>86</sup>. On voit donc qu'il y était expressément question d'un « accès souverain ».

35

20. Bon nombre de ces huit résolutions précisaient l'objectif des négociations. Les résolutions de 1982 et 1984 spécifiaient que le but des négociations devait être d'assurer à la Bolivie « un débouché territorial libre et souverain sur l'océan Pacifique »<sup>87</sup>, celle de 1983 un « débouché souverain »<sup>88</sup>; et celle de 1985 « une voie et un accès territorial souverain et utile à l'océan Pacifique »<sup>89</sup>.

21. Deux autres résolutions, celles de 1986 et de 1989, ne faisaient pas elles-mêmes expressément référence à un « accès souverain »<sup>90</sup>, mais rappelaient toutes les résolutions précédentes et faisaient expressément mention de la « situation d'enclavement de la Bolivie » (dans leur préambule) et de son « problème [d']accès à la mer » (dans leur dispositif).

22. Les 11 résolutions recommandaient que la négociation constitue le moyen pacifique de règlement du différend. Il y était question soit de « négociation »<sup>91</sup>, soit de « dialogue »<sup>92</sup>. La

---

<sup>86</sup> Résolutions suivantes de l'Assemblée générale de l'OEA : AG/RES. 481 (1980); AG/RES. 560 (1981); AG/RES. 602 (1982); AG/RES. 686 (1983); AG/RES. 701 (1984); AG/RES. 766 (1985); AG RES. 873 (1987); AG/RES. 930 (1988).

<sup>87</sup> AG/RES. 602 (1982), CMC, annexe 259; AG/RES. 701 (1984), CMC, annexe 272.

<sup>88</sup> AG/RES. 686 (1983), CMC, annexe 266.

<sup>89</sup> AG/RES. 766 (1985), CMC, annexe 282.

<sup>90</sup> RC, par. 7.7 (c).

<sup>91</sup> AG/RES. 426 (1979); AG/RES. 602 (1982); AG/RES. 701 (1984); AG RES. 873 (1987); AG/RES. 930 (1988).

<sup>92</sup> AG/RES. 481 (1980); AG/RES. 560 (1981); AG/RES. 766 (1985); AG/RES. 816 (1986); AG/RES. 989 (1989).

résolution de 1983 employait une terminologie légèrement différente, mais il est clair qu'elle recommandait la négociation; en effet, elle exhortait les deux Etats à amorcer un processus de rapprochement propre à leur permettre de surmonter les difficultés qui les séparaient et de « trouver tout particulièrement une formule visant à assurer à la Bolivie une passerelle territoriale souveraine vers l'océan Pacifique »<sup>93</sup>.

### **L'assertion du Chili sur l'inexistence du différend**

36 23. Il est arrivé au Chili d'affirmer devant l'Assemblée générale de l'OEA qu'il n'existait pas de «différend» ni de «problème juridique en suspens» entre la Bolivie et lui<sup>94</sup>. Toutefois, cette assertion procédait de la position du Chili selon laquelle le traité de 1904 demeurait en vigueur, alors que, bien évidemment, celle de la Bolivie était et reste que l'obligation de négocier est indépendante de ce traité<sup>95</sup>. Le différend ou problème en suspens constaté par l'Assemblée était celui concernant l'accès souverain de la Bolivie à la mer ; d'ailleurs, le Chili a lui-même fait référence explicitement à un «différend non réglé» sur cette question<sup>96</sup>. Ainsi que l'a dit en 1985 la Bolivie devant l'OEA en invoquant les dispositions de sa Charte sur le règlement pacifique des différends, je cite, «ont été adoptées des résolutions dans lesquelles il est affirmé que ce problème met indubitablement en jeu l'intérêt constant des pays du continent américain. Dès lors, la question revêt une extrême importance, reflétant le souci de garantir la paix, l'harmonie et la justice.»<sup>97</sup>

### **L'effet juridique des résolutions**

24. La Bolivie soutient qu'en traitant ces résolutions comme étant sans effet juridique, le Chili se soustrait à des obligations découlant de la Charte de l'OEA. Lesdites résolutions ne sont en

---

<sup>93</sup> Résolution AG/RES. 686 (XIII-O/83), intitulée « Rapport sur le problème de l'accès de la Bolivie à la mer », 18 novembre 1983, CMC, annexe 266.

<sup>94</sup> Voir, par exemple, le procès-verbal de la séance extraordinaire du Conseil permanent de l'Organisation des Etats américains, 17 juin 1987 (extrait), CMC, annexe 298, p. 2027 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 18 novembre 1983, CMC, annexe 264, p. 368 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 12 novembre 1987 (extraits), DC, annexe 436, p. 355.

<sup>95</sup> REB, par. 34-35, citant *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2005 (II)*, p. 609, par. 50.

<sup>96</sup> Lettre du ministre chilien des affaires étrangères en date du 15 décembre 1983, REB, annexe 322.

<sup>97</sup> Procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 6 décembre 1985, CMC, annexe 280, p. 150.

effet pas dénuées de tout élément leur conférant un caractère juridiquement contraignant. Je ferai là-dessus deux observations.

### **Les résolutions doivent être prises en considération de bonne foi**

25. *Premièrement*, l'Assemblée générale est l'organe suprême de l'OEA<sup>98</sup>, et lorsqu'elle adopte une résolution, tout Etat membre auquel celle-ci s'adresse, et qui est directement concerné par sa teneur, est à tout le moins tenu d'y répondre de bonne foi, notamment en la prenant dûment en considération.

26. La Charte dispose très clairement que tout nouveau membre de l'OEA doit «accepter toutes les obligations inhérentes à la qualité de membre»<sup>99</sup>. La Bolivie affirme qu'il serait contraire à ces obligations inhérentes qu'un Etat membre s'estime libre de se comporter sans tenir aucun compte d'un acte juridique accompli par l'organe suprême de cette organisation.

27. Le juge Lauterpacht a traité de cette obligation juridique à propos des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>100</sup>. Il a affirmé ce qui suit :

37

«Quelle que soit la teneur de la recommandation, et quelles que soient la nature et les caractéristiques de la majorité qui l'a votée, la recommandation n'en reste pas moins un acte juridique de l'organe principal des Nations Unies, que tous les Membres de l'organisation sont juridiquement tenus de considérer avec le respect qui est dû à une résolution de l'Assemblée générale ... Bien qu'il n'y ait pas automatiquement obligation d'accepter sans réserve une recommandation ou une série de recommandations particulières, il y a juridiquement obligation d'agir de bonne foi, conformément aux principes de la Charte ...»<sup>101</sup>

28. Le Chili prétend, sans fournir d'explication, qu'une analogie avec les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies est «trompeuse»<sup>102</sup>. La Bolivie estime quant à elle que l'obligation de prendre les résolutions en considération de bonne foi vaut également pour celles de l'Assemblée générale de l'OEA, *a fortiori* lorsqu'elle fait partie d'une *série* de résolutions portant sur une seule et même question, adressées aux deux mêmes Etats, appuyées par tous les autres Etats

---

<sup>98</sup> Charte de l'OEA, art. 54.

<sup>99</sup> Charte de l'OEA, art. 6.

<sup>100</sup> *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955*, opinion individuelle de M. le juge Lauterpacht, p. 120.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>102</sup> DC, par. 7.6.



membres, et répétant qu'il est de «l'intérêt du continent» de trouver une solution à un différend persistant.

### **L'obligation spécifique de négocier**

29. *Deuxièmement*, lorsque l'Assemblée générale de l'OEA constate systématiquement et à répétition l'existence d'un différend opposant deux Etats membres, dont la solution nécessite des négociations, c'est bien de l'application par ces Etats des dispositions de la Charte sur le règlement des différends qu'il s'agit.

30. En tant qu'Etat membre de l'OEA, le Chili reconnaît que «[I]es différends de caractère international qui surgissent entre deux ou plusieurs Etats américains *doivent* être réglés par des moyens pacifiques»<sup>103</sup> et que «[I]es différends internationaux entre les Etats membres *doivent* être soumis aux procédures pacifiques indiquées dans la ... Charte»<sup>104</sup>.

31. Un Etat membre de l'OEA ne saurait donc se considérer comme entièrement libre d'agir comme s'il n'existait pas une série de résolutions adoptées par l'organe suprême de cette organisation, constatant qu'il existe un désaccord ou un différend qui devrait faire l'objet de négociations. Les résolutions confirment clairement que les obligations imposées par la Charte valent en l'espèce et que le Chili est en conséquence soumis à l'obligation positive de s'employer activement à négocier le règlement du différend.

## **38**

### **Troisième point : l'importance des résultats de vote**

#### **Les résolutions contre lesquelles le Chili a voté**

32. J'en arrive à présent au troisième point de mon exposé.

33. Dans sa duplique, le Chili souligne qu'il a voté contre sept des onze résolutions<sup>105</sup>. La question est de savoir *pourquoi* il a voté contre.

34. Comme cela ressort clairement de documents que le Chili a lui-même soumis à la Cour, s'il a voté «non», c'est parce qu'il contestait la compétence de l'Assemblée<sup>106</sup>. Le problème ne

---

<sup>103</sup> Charte de l'OEA, art. 3 i).

<sup>104</sup> Charte de l'OEA, art. 24.

<sup>105</sup> DC, par. 7.9.

portait pas sur le dispositif des résolutions ; le Chili a d'ailleurs explicitement réitéré sa détermination à engager des négociations<sup>107</sup>. Dans sa duplique, il ne nie pas que c'est parce qu'il contestait la compétence de l'Assemblée qu'il a voté contre ces résolutions<sup>108</sup>.

35. Cet aspect a été succinctement exposé dans la déclaration que le Chili a faite devant l'OEA en 1986 :

«même sur le problème de fond, nous avons maintes fois affirmé que nous souhaitons engager le dialogue avec nos frères boliviens. C'est la raison pour laquelle nous avons entamé, d'un commun accord, une phase de rapprochement. Nous sommes en désaccord sur la compétence de cette organisation pour traiter cette question ... Je le répète : le problème tient *exclusivement* au fait que nous ne reconnaissons pas la compétence de cette organisation.»<sup>109</sup>

36. Dans sa duplique, le Chili affirme que, «[q]uelles que soient les raisons pour lesquelles [il] n'a voté en faveur d'aucune des résolutions, le simple fait qu'il ait agi ainsi suffit d'évidence à [couper court] à tout argument selon lequel il aurait pu être soumis à une *quelconque* obligation juridique s'il avait voté favorablement»<sup>110</sup>. Tel n'est pas l'avis de la Bolivie. L'obligation de répondre de bonne foi à une résolution et de régler un différend constaté à maintes reprises par l'Assemblée générale de l'OEA ne dépend pas du point de savoir si l'Etat membre auquel s'adresse la résolution a voté pour ou contre. Cette obligation découle des engagements pris par cet Etat membre en souscrivant à la Charte de l'OEA et de l'adoption de la résolution par l'organe suprême de cette organisation.

---

<sup>106</sup> Procès-verbal de la 12<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 31 octobre 1979, CMC, annexe 249 ; procès-verbal de la 8<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 20 novembre 1982, CMC, annexe 258 ; procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 15 novembre 1984, annexe 432 ; procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 9 décembre 1985, CMC, annexe 281 ; procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 12 novembre 1986, CMC, annexe 285 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 12 novembre 1987, DC, annexe 436.

<sup>107</sup> Voir, par exemple, procès-verbal de la 12<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 31 octobre 1979, MB, annexe 204, p. 746 et CMC, annexe 249, p. 279.

<sup>108</sup> DC, par. 7.10.

<sup>109</sup> Procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 12 novembre 1986, CMC, annexe 285, p. 325 (les italiques sont de l'oratrice).

<sup>110</sup> DC, par. 7.10 ; les italiques sont de nous.

### 39 Les résolutions auxquelles le Chili ne s'est pas opposé

37. Ainsi que l'a reconnu le Chili, il *s'est* en tout état de cause joint au consensus sur *trois* résolutions<sup>111</sup>.

- a) La première, la résolution 481 adoptée en 1980, affirmait qu'il était «dans l'intérêt permanent du continent de rechercher une solution équitable qui assure à la Bolivie un accès souverain et utile à l'Océan pacifique» et «invit[ait] instamment» la Bolivie et le Chili «à ouvrir ... un dialogue qui conduise à la solution la plus satisfaisante de ce problème»<sup>112</sup>.
- b) La deuxième, la résolution 560 adoptée en 1981, était rédigée en des termes semblables<sup>113</sup>, et les Parties ont toutes deux participé à sa rédaction<sup>114</sup>.
- c) La troisième, la résolution 686 adoptée le 18 novembre 1983, recommandait que la Bolivie et le Chili

«entame[nt] ... un processus de rapprochement ... axé sur l'établissement de relations normales propres à leur permettre de surmonter les difficultés qui les séparent, et de trouver tout particulièrement une formule visant à assurer à la Bolivie une passerelle territoriale et souveraine vers l'océan Pacifique»<sup>115</sup>.

Cette dernière résolution a été négociée avec beaucoup de soin par la Bolivie et le Chili, entre lesquels la Colombie exerçait ses bons offices. Le point d'orgue de ce processus a été une série de réunions tenues au siège de la présidence du Conseil permanent de l'OEA, les 16, 17 et 18 novembre 1983<sup>116</sup>, lors desquelles chaque terme de chaque paragraphe a été examiné avec le Chili et a fait l'objet d'un accord avec lui avant que la résolution ne soit présentée à l'Assemblée<sup>117</sup>.

38. La Bolivie estime que ces trois résolutions ont réaffirmé l'obligation juridiquement contraignante de négocier qui est à la charge du Chili et qu'elles ont créé pour celui-ci une obligation contraignante spécifique.

---

<sup>111</sup> AG/RES. 481 (1980), CMC, annexe 254 ; AG/RES. 560 (1981), CMC, annexe 257 ; AG/RES. 686 (1983), CMC, annexe 266.

<sup>112</sup> AG/RES. 481 (1980), CMC, annexe 254.

<sup>113</sup> AG/RES. 560 (1981), CMC, annexe 257.

<sup>114</sup> Procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 7 décembre 1981, CMC, annexe 255, p. 486.

<sup>115</sup> Extrait reproduit sous l'onglet n° 23 du dossier de plaidoiries. Assemblée générale de l'OEA, résolution AG/RES. 686 (XIII-O/83) du 18 novembre 1983, intitulée «Rapport sur le problème de l'accès de la Bolivie à la mer», CMC, annexe 266.

<sup>116</sup> Voir note en date du 16 février 1984 adressée au ministre bolivien des affaires étrangères par le représentant permanent de la Bolivie auprès de l'Organisation des Nations Unies, REB, annexe 324.

<sup>117</sup> Voir par exemple, réunion tenue le vendredi 18 novembre 1983 après-midi au siège de la présidence du Conseil permanent de l'OEA, REB, annexe 324, p. 987.

40

39. La Cour a reconnu qu'une recommandation adoptée par un organe d'une organisation politique tendant à ce que deux Etats entament des négociations pouvait donner naissance à une obligation de négocier lorsque les parties acceptaient cette recommandation.

40. Dans l'affaire du *Trafic ferroviaire*, la résolution pertinente avait été adoptée par le Conseil de la Société des Nations et recommandait que les deux gouvernements «entame[nt] ... des négociations directes»<sup>118</sup>. La Pologne et la Lituanie ayant toutes deux accepté la recommandation, la Cour permanente de Justice internationale a déclaré qu'il en résultait un «engagement des deux gouvernements, conformément à la résolution du Conseil, ... [non] seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords»<sup>119</sup>.

41. Le Chili tente d'opérer une distinction entre cette affaire et la présente en faisant valoir que «[l]a Lituanie et la Pologne avaient expressément déclaré accepter les termes de la résolution»<sup>120</sup>. Toutefois, si l'on examine les déclarations d'acceptation invoquées en l'affaire du *Trafic ferroviaire*, on constate qu'elles consistaient l'une et l'autre en une ligne où chacun des deux Etats disait «accepte[r]» la résolution<sup>121</sup>.

42. Le Chili affirme qu'il «n'a formulé aucune déclaration d'acceptation similaire»<sup>122</sup>. Il s'est toutefois joint au consensus, et a fait des déclarations expresses au moment de l'adoption des trois résolutions d'où il ressortait clairement qu'il contestait uniquement la compétence de l'Assemblée et le rappel de la résolution 426 dans le préambule<sup>123</sup>.

43. S'agissant de la résolution 686 de 1983, le Chili a été totalement impliqué dans la négociation de chaque terme de ce texte<sup>124</sup>. Lors de son adoption, il a de nouveau fait une déclaration par laquelle il faisait simplement part de ses «réserves concernant les alinéas du

---

<sup>118</sup> *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne, avis consultatif, 1931, C.P.J.I. série A/B n° 42*, p. 116.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> DC, par. 7.12.

<sup>121</sup> DC, note de bas de page 537, citant un extrait des procès-verbaux des séances du Conseil de la Société des Nations (10 décembre 1927), reproduit dans l'affaire du *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne*, p. 235.

<sup>122</sup> DC, par. 7.13.

<sup>123</sup> S'agissant de la résolution AG/RES. 481 (1980), voir procès-verbal de la 6<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 27 novembre 1980 (extrait), CMC, annexe 253 ; message officiel n° 401 en date du 24 novembre 1980 adressé au ministre chilien des affaires étrangères par la délégation chilienne auprès de l'OEA, CMC, annexe 252. S'agissant de la résolution AG/RES. 560 (1981), voir procès-verbal de la 8<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 10 décembre 1981, CMC, annexe 256 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 7 décembre 1981, CMC, annexe 255.

<sup>124</sup> Note interne de la Bolivie en date du 16 février 1984, REB, annexe 324.

41

préambule de la résolution»<sup>125</sup>. Le secrétaire générale de l'OEA a qualifié la Bolivie et le Chili d'«architectes de cet accord de principe»<sup>126</sup>. Le Chili est ensuite convenu d'un projet de communiqué conjoint avec la Bolivie faisant état d'«un accord sur les principaux aspects du contexte et de la procédure de la mise en œuvre de la résolution 686»,<sup>127</sup> où le Chili a expressément indiqué avoir «accepté»<sup>128</sup> cette résolution.

44. La Cour a fait observer que «le vote d'un Etat sur une résolution de ce type ne saurait en soi être considéré comme indiquant la position de cet Etat sur chacune des propositions y figurant»<sup>129</sup>, mais lorsqu'un Etat a pris soin de désigner les parties d'une résolution qu'il n'accepte pas (comme en l'occurrence le rappel dans le préambule d'une résolution antérieure), sa position quant aux propositions formulées dans le reste de ce qui constitue une courte résolution est claire.

45. En tant que signataire de la Charte de l'OEA, le Chili a réaffirmé le principe selon lequel «la bonne foi doit présider aux relations des Etats entre eux»<sup>130</sup>. Un aspect essentiel de la bonne foi est que «les promesses et les assurances devraient être fidèlement respectées de sorte que ne soit pas trahie la confiance que les autres peuvent raisonnablement placer en celles-ci»<sup>131</sup>. Le comportement et les déclarations expresses du Chili à propos de ces trois résolutions emportent pour lui des obligations contraignantes. Autrement dit, il ne pouvait pas simplement tourner le dos aux Etats membres de l'OEA juste après s'être joint au consensus et soutenir qu'il était libre de refuser d'entamer quelques pourparlers que ce soit avec la Bolivie.

---

<sup>125</sup> Procès-verbal de la 7<sup>e</sup> séance plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 18 novembre 1983, CMC, annexe 265. Voir également procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 18 novembre 1983, CMC, annexe 264.

<sup>126</sup> *Ultima Hora*, 21 novembre 1983, REB, annexe 321 (les italiques sont de l'oratrice).

<sup>127</sup> Rapport du ministère chilien des affaires étrangères, «Attitude des plus hauts représentants boliviens (gouvernementaux et parlementaires) sous l'administration du président Siles qui démontre un climat d'hostilité à l'égard du Chili», 15 septembre 1983 (extrait), CMC, annexe 261. Voir également projet de communiqué conjoint du Chili et de la Bolivie, 1986, DC, annexe 434 (les italiques sont de l'oratrice).

<sup>128</sup> DC, annexe 434 («que es la unica que Chile ha aceptado»).

<sup>129</sup> *Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Iles Marshall c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2016 (II)*, p. 855, par. 56.

<sup>130</sup> Article 3 c) de la Charte de l'OEA, cité ci-dessus.

<sup>131</sup> Cheng, *General Principles of International Law*, p. 139-140.

## **La question de l'accès souverain de la Bolivie à la mer est restée à l'ordre du jour de l'OEA**

46. La question de l'accès souverain de la Bolivie à la mer est constamment restée à l'ordre du jour de l'OEA.

**42**

47. La résolution de 1989 prévoyait que le sujet serait laissé «ouvert[] [à] l'examen ... par l'une quelconque des prochaines sessions ordinaires de l'Assemblée générale à la demande de l'une des parties concernées»<sup>132</sup>.

48. Au cours des années qui ont suivi, la Bolivie s'est à maintes reprises prévalu du droit accordé par la résolution de 1989 d'obtenir le maintien de la question à l'ordre du jour de l'Assemblée, jusqu'en 2013, date à laquelle elle l'a portée devant la Cour<sup>133</sup>. La Bolivie conserve le droit de demander que la question soit inscrite à l'ordre du jour des sessions à venir de l'Assemblée générale de l'OEA en vertu de la résolution de 1989.

49. Cette situation reflète le fait que, comme l'a dit à plusieurs reprises l'Assemblée générale dans ses résolutions, l'accès souverain de la Bolivie à la mer demeure une question en suspens à laquelle doit toujours être apportée une solution par la voie de négociations, conformément aux accords, déclarations et promesses que mes collègues ont invoqués. Le Chili souhaite passer outre les résolutions de l'OEA comme si elles n'avaient aucun effet, ce à quoi la Bolivie répond qu'il ne saurait en être ainsi.

50. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, je vous remercie de votre attention. Monsieur le président, je vous prie de bien vouloir appeler M. Akhavan à la barre.

---

<sup>132</sup> Extrait reproduit sous l'onglet n° 24 du dossier de plaidoiries. AG/RES. 989 (1989), CMC, annexe 306.

<sup>133</sup> Voir, par exemple, procès-verbal de la 2<sup>e</sup> réunion de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 6 juin 1990, CMC, annexe 307 ; procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance plénière, vingt-deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA, 19 mai 1992, p. 301, REB, annexe 336 ; procès-verbal de la 3<sup>e</sup> séance de la commission générale, vingt-troisième session ordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA, 9 juin 1993, p. 345, REB, annexe 338 ; procès-verbal de la 2<sup>e</sup> réunion de la commission générale de l'Assemblée générale de l'OEA, 6 juin 1995, CMC, annexe 311 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 4 juin 1996, DC, annexe 438 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 3 juin 1997, DC, annexe 439 ; procès-verbal de la 3<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 2 juin 1998, CMC, annexe 316 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance plénière, vingt-neuvième session ordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA, 8 juin 1999, REB, annexe 345 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> séance plénière, trentième session ordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA, 6 juin 2000, REB, annexe 348 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 5 juin 2001, DC, annexe 441 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 4 juin 2002, CMC, annexe 324 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 10 juin 2003, DC, annexe 442 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 8 juin 2004, CMC, annexe 332 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 3 juin 2008, CMC, annexe 340 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 8 juin 2010, CMC, annexe 347 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 7 juin 2011, CMC, annexe 359 ; procès-verbal de la 4<sup>e</sup> réunion plénière de l'Assemblée générale de l'OEA, 5 juin 2012, CMC, annexe 363.

Le PRESIDENT : Je vous remercie, Madame Sander, et je donne à présent la parole à M. Akhavan. Monsieur, vous avez la parole.

M. AKHAVAN :

**LES SOURCES ADDITIONNELLES DE L'OBLIGATION DU CHILI : ACTES UNILATÉRAUX, CONSENTEMENT TACITE, ACQUIESCEMENT, ESTOPPEL ET ATTENTES LÉGITIMES**

43 1. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, la Bolivie a démontré que, en diverses occasions, le Chili avait conclu des accords écrits en vue de négocier un accès souverain à la mer. Cela devrait suffire à régler le différend dont la Cour est saisie. Néanmoins, l'obligation du Chili peut également être considéré comme résultant d'autres sources de droit international, à savoir des déclarations unilatérales, des accords tacites, l'acquiescement, ainsi que l'*estoppel* et les attentes légitimes.

2. Le Chili ne conteste pas que chacune de ces multiples notions peut donner naissance à des obligations contraignantes. En revanche, il adopte une double stratégie pour en rendre l'application impossible dans la pratique. Premièrement, il interprète lesdites notions de manière si restrictive qu'il devient impossible de les distinguer des accords écrits. Deuxièmement, en omettant délibérément certains faits ou en les déformant, il soutient qu'aucun des nombreux éléments de preuve ne satisfait à cette définition excessivement restrictive. Il s'agit là d'une stratégie de nihilisme juridique, qui vide de leur substance tant le droit que les faits de manière à écarter la seule conclusion raisonnable, à savoir que le Chili a pris l'engagement historique et contraignant de négocier pour mettre fin à l'enclavement de la Bolivie.

**I. Les déclarations unilatérales**

3. L'effet contraignant des déclarations unilatérales est un bon exemple. La jurisprudence de la Cour est tout à fait claire à cet égard. Dans l'affaire des *Essais nucléaires*, celle-ci a ainsi indiqué ce qui suit :

«Il est reconnu que des déclarations revêtant la forme d'actes unilatéraux et concernant des situations de droit ou de fait peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Des déclarations de cette nature peuvent avoir et ont souvent un objet très précis.»<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, C.I.J. Recueil 1974, p. 267, par. 43.

4. En la présente espèce, les déclarations unilatérales faites par le Chili avaient un objet très précis, puisqu'elles portaient sur la nécessité de mettre fin à l'enclavement de la Bolivie. Les paragraphes 186 à 195 de la réplique en contiennent de nombreux exemples. Ces déclarations unilatérales ont-elles, à la lumière de l'affaire des *Essais nucléaires*, donné naissance à des obligations contraignantes ? Commençons par la déclaration formulée par M. Emilio Bello Codesido dans le cadre de l'acte du 10 janvier 1920. M. Codesido était alors ambassadeur du Chili à la Paz ; auparavant, il avait été le ministre chilien des affaires étrangères qui avait conclu le traité de 1904. Voici ce qu'il a indiqué :

«Le Chili est disposé à faire en sorte que la Bolivie obtienne un accès la mer qui lui soit propre, en lui cédant une partie importante de la zone située au nord d'Arica et de la ligne de chemin de fer».<sup>135</sup>

Il a en outre précisé que,

«[i]ndépendamment de ce qui a[vait] été établi par le traité de paix et d'amitié de 1904, le Chili accept[ait] d'entamer de nouvelles négociations visant à répondre à l'aspiration de son voisin et ami, sous réserve que le Chili remporte le plébiscite»<sup>136</sup>.

**44**

5. Le sens de ces termes est parfaitement clair, tout comme leur contexte. Alors que le traité de 1904 était en vigueur et que le statut de Tacna et d'Arica continuait de faire l'objet d'un différend avec le Pérou, le Chili a déclaré qu'il était «disposé», qu'il «accept[ait]», non seulement de négocier un «accès à la mer qui ... soit propre» à la Bolivie, mais de «satisfaire» ce besoin. Il ne s'agit donc pas seulement là d'une promesse de négocier, mais également d'une promesse d'atteindre un objectif spécifique ; et ce n'est pas une promesse coupée de tout contexte historique, puisqu'elle a été faite dans le contexte spécifique d'une injustice dont le Chili reconnaissait qu'elle constituait un obstacle aux relations pacifiques entre les deux pays. Cette déclaration est essentielle, et ses conséquences sont extrêmement importantes. Le Chili ne se serait assurément pas engagé de cette manière si le traité de 1904 avait réglé toutes les questions. Il n'aurait assurément pas accepté de négocier pour atteindre un tel résultat s'il n'avait pas eu le sentiment qu'une obligation lui incombait envers la Bolivie.

6. Un autre exemple de l'engagement du Chili est la déclaration de son ministre des affaires étrangères, M. Luis Izquierdo. Le 7 février 1923, celui-ci a déclaré catégoriquement ce qui suit :

---

<sup>135</sup> MB, vol. II annexe 101.

<sup>136</sup> *Ibid.*



«Lorsque la situation de Tacna-Arica sera réglée, nous serons en mesure de céder un port à la Bolivie»<sup>137</sup>. Quelques jours plus tard, le 27 février 1923, le président du Chili, M. Arturo Alessandri, a catégoriquement déclaré ceci : «le Chili sera toujours disposé à entamer de nouvelles négociations en vue d'aider la Bolivie à obtenir un accès à la mer par son propre port»<sup>138</sup>. Il n'y a aucun doute, aucune ambiguïté, sur le sens de ces mots. Le Chili «cèdera un port à la Bolivie» ; «le Chili sera toujours disposé». Le contexte dans lequel ces déclarations ont été faites renforce leur caractère contraignant. Le Chili cherchait à l'époque à persuader la Bolivie de ne pas dénoncer le traité de 1904 et de lui apporter son soutien diplomatique dans le plébiscite. Le président chilien a donc déclaré devant la Société des Nations, en des termes sans équivoque, que la Bolivie serait de nouveau reliée à la mer une fois que la question du statut de Tacna et d'Arica serait réglée.

7. En 1929, le Chili et le Pérou sont convenus de diviser Tacna et Arica. Le Chili n'avait donc plus besoin du soutien de la Bolivie dans le plébiscite. Cela-a-t-il modifié sa position ? Eh bien, voici ce que le président chilien de l'époque, M. González Videla, a indiqué à l'ambassadeur de Bolivie en 1948 : «Je tiendrai parole concernant ce que je vous ai dit à différentes reprises»<sup>139</sup> — il parlait de la question de l'accès souverain —, «[c]e qui a été convenu verbalement doit être considéré comme déjà écrit»<sup>140</sup>. En 1950, le ministre chilien des affaires étrangères, M. Walker Larraín a par ailleurs déclaré : «je réitère ce que le Chili a exprimé en différentes occasions»<sup>141</sup>. Ne s'agit-il pas là de termes dénotant un engagement contraignant ? «Je tiendrai parole», a dit le président chilien, cela «doit être considéré comme déjà écrit». Ne s'agit-il pas là d'une promesse ?

8. En 1977, près d'un siècle après la guerre du Pacifique, le président du Chili, M. Augusto Pinochet, a déclaré que le Chili avait «engagé des négociations visant à satisfaire l'aspiration de la Bolivie à disposer d'une côte souveraine»<sup>142</sup>. En 1978, il a en outre «rép[été] que

---

<sup>137</sup> MB, vol. II, annexe 49.

<sup>138</sup> *Ibid.*, annexe 51.

<sup>139</sup> *Ibid.*, annexe 63.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> MB, vol. II, annexe 68.

<sup>142</sup> CMC, annexe 217.

[s]on gouvernement entend[ait] promouvoir les négociations ... visant à satisfaire l'aspiration [du] pays frère à obtenir un débouché souverain sur l'océan Pacifique»<sup>143</sup>. Là encore, les termes employés sont tout à fait clairs. Le président du Chili fait état de «l'intention de son gouvernement» de mettre fin à l'enclavement de la Bolivie.

9. Encore récemment, en 2006, le vice-ministre chilien des affaires étrangères, M. Alberto Van Klaveren, a déclaré que son gouvernement «souhait[ait] évoquer la question maritime avec la Bolivie», reconnaissant qu'il s'agissait d'une «question essentielle»<sup>144</sup>. Ces nombreuses déclarations n'étaient-elles donc que de simples lubies diplomatiques épisodiques, comme le Chili le prétend aujourd'hui ?

10. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, s'il devait encore subsister quelque doute quant au caractère contraignant de ces déclarations unilatérales, nous vous invitons à vous reporter aux termes employés dans l'arrêt de 1974 sur les *Essais nucléaires*<sup>145</sup>. De toute évidence, ces termes s'appliquent à l'argumentation de la Bolivie. L'affaire précitée était une affaire importante, qui concernait les essais nucléaires atmosphériques menés par une grande puissance. Dans cette affaire, la Cour a eu à établir l'effet juridique de quelques rares déclarations faites par la France entre juin et octobre 1974<sup>146</sup>. Le président français avait ainsi déclaré que «la France sera[it] en mesure de passer au stade des tirs souterrains aussitôt que la série d'expériences prévues pour cet été sera[it] achevée»<sup>147</sup>. La France avait en outre indiqué dans une note diplomatique que «les essais atmosphériques qui ser[ai]ent prochainement effectués ser[ai]ent normalement les derniers de ce type»<sup>148</sup>. Enfin, le ministre français des affaires étrangères avait précisé ce qui suit : «Parvenus désormais, dans la technologie nucléaire, à un degré où il devient possible de poursuivre nos programmes par des essais souterrains, nous avons pris nos dispositions pour nous engager dans cette voie dès l'année prochaine.»<sup>149</sup>

46

---

<sup>143</sup> CMC, annexe 236, voir également MB, vol. II, annexe 78.

<sup>144</sup> MB, vol. II, annexe 135.

<sup>145</sup> Voir l'examen de cette question dans la réplique de la Bolivie, par. 153-154.

<sup>146</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, C.I.J. Recueil 1974, p. 265-267, par. 34-41.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 265, par. 34.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 266, par. 35.

<sup>149</sup> *Ibid.*, par. 39.

11. La position de l'Australie était que ces déclarations françaises ne constituaient pas un «engagement ferme, explicite et de caractère obligatoire»<sup>150</sup>. Le Chili avance aujourd'hui les mêmes arguments formalistes pour contester l'effet contraignant de ses propres déclarations. Or, dans l'affaire des *Essais nucléaires*, la Cour a jugé que, «quelle qu'ait pu en être la forme, il conv[enait] de ... considérer [les déclarations de la France] comme constituant un engagement de l'Etat, étant donné leur intention et les circonstances dans lesquelles elles ét[aient] intervenues»<sup>151</sup>. Le même raisonnement juridique doit être appliqué à l'argumentation de la Bolivie. Le Chili a déclaré à maintes reprises qu'il négocierait pour mettre fin à l'enclavement de la Bolivie ; il l'a fait en des termes exprès, ce qui n'était pas le cas des engagements ambigus qu'avait pris la France ; et il ne l'a pas fait seulement pendant quelques mois, mais pendant un siècle ! Le précédent de l'affaire des *Essais nucléaires* ne devrait donc laisser aucun doute quant au fait que le Chili est lié par ses propres déclarations. Toute autre conclusion constituerait une rupture avec la jurisprudence de la Cour.

12. Faisant fi des éléments factuels de l'affaire des *Essais nucléaires*<sup>152</sup>, le Chili indique dans sa duplique que, en invoquant cette affaire,

«[L]a Bolivie ne traite pas ... de l'arrêt rendu en l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, dans lequel la Cour a jugé que, dans un contexte bilatéral, où des Etats sont à même, dans le cours normal de leurs relations, de s'obliger juridiquement par un accord, une approche encore plus restrictive s'applique à la création d'obligations juridiquement contraignantes sur la base de déclarations unilatérales.»

13. Cet argument est plutôt étrange. Les faits de l'affaire *Burkina Faso/Mali* étaient radicalement différents. Il y était question d'une déclaration unique faite par le chef de l'Etat malien lors d'un entretien avec la presse. Celui-ci aurait déclaré, au sujet d'une commission de médiation de l'Organisation de l'unité africaine, que, compte tenu de sa taille, le Mali «ne pouv[ait se] battre de manière injustifiée, pour un bout de territoire» ; et d'ajouter, en exagérant manifestement que, même si ladite commission proposait «que la ligne de frontière passe par Bamako [la capitale du Mali], le gouvernement qu'[il] présid[ait] s'inclinera[it] devant la

---

<sup>150</sup> *Essais nucléaires (Australie c. France)*, C.I.J. Recueil 1974, p. 261, par. 27 et p. 268, par. 48.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 269, par. 49. Voir également p. 269-270, par. 51.

<sup>152</sup> DC, par. 2.16-2.19.

47

décision.»<sup>153</sup> La Cour a jugé que cette déclaration excessive n'exprimait pas l'intention du Mali d'être lié et que «[r]ien ne s'opposait ... à ce que les Parties manifestent leur intention de reconnaître le caractère obligatoire des conclusions de la Commission ... par la voie normale : celle d'un accord formel fondé sur une condition de réciprocité.»<sup>154</sup> Le Chili s'empresse de tirer de ce précédent particulier la conclusion générale que, s'il avait eu l'intention de négocier avec la Bolivie, il l'aurait manifestée «par la voie normale», c'est-à-dire dans un accord bilatéral.

14. Cet argument pêche par plusieurs aspects. Tout d'abord, l'intention du Chili d'être lié s'est en réalité manifestée dans plusieurs accords bilatéraux. Deuxièmement, certains de ces accords, comme le mémorandum Matte de 1926, ont pris la forme d'un échange de notes qui avait pour origine des déclarations unilatérales du Chili. Troisièmement, la déclaration précitée de l'affaire *Burkina Faso/Mali* constitue manifestement une déduction factuelle dans le contexte spécifique de cette affaire. Le droit international ne prévoit pas que, pour être contraignantes, des déclarations unilatérales doivent être formulées dans un accord bilatéral. Ce serait tout à fait absurde.

15. La Cour a relevé que le contexte de l'affaire *Burkina Faso/Mali* était «radicalement différent» de celui des *Essais nucléaires*<sup>155</sup>, cela vaut donc également pour le contexte de la présente espèce. Contrairement au Mali, qui n'a fait qu'une unique déclaration dans un entretien avec la presse, le Chili a formulé de nombreuses déclarations formelles pendant plus d'un siècle, et ce, dans un contexte historique très particulier. Il convient également de noter que, dans l'affaire *Burkina Faso/Mali*, il s'agissait d'un différend frontalier, et non d'un différend relatif à une obligation de négocier.

16. L'autre tentative du Chili pour distinguer la présente affaire de celle des *Essais nucléaires* est moins convaincante encore. Le défendeur soutient en effet que, alors que le différend entre la Bolivie et le Chili est bilatéral, la France avait, par ses déclarations unilatérales, «signifié ... à tous les Etats du monde ... son intention de mettre ... fin» aux essais atmosphériques. Autrement dit, compte tenu de ce contexte multilatéral, il était logique de recourir

---

<sup>153</sup> *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 571, par. 36.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 574, par. 40.

<sup>155</sup> *Ibid.*

à une déclaration *erga omnes* plutôt qu'à un accord bilatéral. En formulant cet argument, le Chili ne tient cependant pas compte des déclarations publiques répétées qu'il a lui-même faites devant des organisations internationales — la Société des Nations ou l'OEA —, aux termes desquelles il était dans «l'intérêt permanent du continent»<sup>156</sup> que la Bolivie ait un accès souverain à la mer. Le défendeur a soutenu des résolutions adoptées à l'unanimité ; il a, à maintes reprises, signifié à tous les Etats du monde son intention de négocier pour mettre fin à l'enclavement de la Bolivie.

48

17. Ceci m'amène au curieux argument du Chili selon lequel, «à la différence des circonstances très particulières qui caractérisaient les affaires des *Essais nucléaires*, où l'obligation contractée pouvait être exécutée unilatéralement, les négociations ne sauraient être unilatérales». Le Chili souligne que «[l]es négociations requièrent la participation d'au moins deux parties.»<sup>157</sup> La Bolivie ne le conteste pas, mais il va de soi qu'une partie peut déclarer son intention de négocier avec l'autre. Il faut être deux pour danser le Tango, mais l'un des partenaires doit inviter l'autre ! Même s'il serait sans doute plus approprié de parler de Cueca que de Tango dans le cas de la Bolivie et du Chili, le principe reste le même ! Le Chili est lié par les promesses unilatérales de négocier qu'il a formulées.

## II. Accord tacite et acquiescement

18. J'en arrive ainsi à l'accord tacite. Bien que cela semble inutile au vu des nombreux accords exprès qui existent entre les Parties, s'il devait subsister quelque doute quant à l'intention juridique du Chili, les faits démontrent à tout le moins que celui-ci a implicitement consenti à négocier un accès souverain à la mer pour la Bolivie. Dans sa duplique, le Chili invoque la conclusion suivante de la Cour dans l'affaire *Nicaragua c. Honduras* : «Les éléments de preuve attestant l'existence d'un accord tacite doivent être convaincants. L'établissement d'une frontière maritime permanente est une question de grande importance, et un accord ne doit pas être présumé facilement.»<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Voir MB, par. 193 et 383 ; RB, par. 295.

<sup>157</sup> DC, par. 2.19.

<sup>158</sup> *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (II), p. 735, par. 253.

19. Là encore, comme avec l'affaire *Burkina Faso/Mali*, le Chili tente de faire l'amalgame entre un accord frontalier et un simple accord visant à négocier. Ceci étant dit, même si les éléments de preuve doivent être convaincants, ils sont, en l'espèce, bien assez nombreux pour établir le consentement implicite du Chili.

20. De la même manière, le Chili soutient que, la Cour ayant jugé, dans l'affaire du *Différend maritime (Pérou c. Chili)*, que l'accord de 1954 relatif aux pêcheries «consacr[ait] l'accord tacite» sur la frontière maritime, la demande de la Bolivie doit être rejetée au motif qu'«[i]l n'existe rien, en l'espèce, d'équivalent à l'accord de 1954.»<sup>159</sup> Il est évident que, dans l'affaire *Pérou c. Chili*, la Cour n'a pas dit qu'un accord tacite exigeait un accord exprès. Ce serait absurde. Elle a simplement estimé qu'un accord tacite antérieur avait été confirmé dans un accord écrit ultérieur. En tout état de cause, même au regard de la théorie pour le moins exigeante du Chili, les innombrables éléments de preuve que constituent les échanges écrits démontrent que

**49** l'accord tacite entre les Parties était bel et bien gravé dans le marbre.

21. Le Chili souligne en outre que «[l]a Cour n'a conclu à l'existence d'accords tacites que dans des cas exceptionnels, lorsque le comportement en cause est dépourvu d'ambiguïté et qu'il n'existe pas de déclaration contraire des Etats intéressés.»<sup>160</sup> Cela renvoie sans doute au fait que, à deux reprises en plus d'un siècle, il a tenté de renoncer à la promesse historique qu'il avait faite à la Bolivie. Le défendeur fait ainsi notamment valoir que, en 1963, il est revenu brièvement sur sa position et a soutenu que ses engagements au titre du mémorandum Trucco de 1961 n'étaient pas juridiquement contraignants<sup>161</sup>, oubliant toutefois qu'il a confirmé par la suite ces mêmes engagements dans la déclaration de Charaña de 1975. Nous sommes dans le cas où l'exception confirme la règle. Ces moments exceptionnels de retrait stratégique ont en effet toujours été suivis d'une réaffirmation par le Chili de sa promesse historique. De surcroît, les très rares exemples invoqués par celui-ci se sont produits dans la toute dernière phase de l'histoire de la question maritime. Lorsque le Chili a commencé à tenter de revenir sur son engagement, l'obligation s'était déjà cristallisée. Ce comportement constitue donc un consentement implicite.

---

<sup>159</sup> DC, par. 2.15.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> DC, par. 5.25-5.34.

22. J'en viens maintenant à la notion d'acquiescement. Le Chili reconnaît que

«[I]es affaires dans lesquelles les juridictions internationales ont jugé qu'il y avait eu acquiescement concernaient des situations dans lesquelles les circonstances exigeaient une protestation pour que des droits soient préservés, et où l'absence de pareille protestation valait consentement tacite à l'abandon de ces droits»<sup>162</sup>.

23. Le Chili inclut l'acquiescement dans son examen de l'*estoppel* et des attentes légitimes.

Or, ce principe entre dans la catégorie des obligations fondées sur le consentement. En l'affaire relative à *Pedra Branca*, la Cour a en effet indiqué ceci :

«L'absence de réaction peut tout à fait valoir acquiescement. La notion d'acquiescement «équiv[aut] à une reconnaissance tacite manifestée par un comportement unilatéral que l'autre partie peut interpréter comme un consentement». Autrement dit, un silence peut aussi être éloquent, mais seulement si le comportement de l'autre Etat appelle une réponse.»<sup>163</sup>

50

24. Un exemple notable ayant appelé une réponse du Chili est la déclaration que la Bolivie a formulée le 27 novembre 1984, lorsqu'elle a signé la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Il convient de rappeler que le demandeur avait alors expressément déclaré ce qui suit :

«Il y a lieu de noter que la Bolivie est un pays privé de souveraineté maritime à la suite d'un conflit guerrier et non du fait de sa configuration géographique naturelle et qu'elle fera valoir tous les droits que confère la Convention aux Etats côtiers quand elle redeviendra juridiquement un Etat côtier au terme des négociations destinées à lui permettre de disposer à nouveau souverainement d'un débouché adéquat sur l'océan Pacifique.»<sup>164</sup>

25. Il ne saurait y avoir de doute sur le sens de cette déclaration de la Bolivie ; celle-ci appelait une réponse du Chili en cas de désaccord. Or, le Chili a gardé le silence. Il n'a pas invoqué le traité de 1904, pas plus qu'il n'a affirmé que la question de l'accès souverain avait été réglée. De fait, à l'époque de la déclaration bolivienne de 1984, le défendeur a mené des négociations et confirmé son engagement devant l'OEA. Son silence à l'égard du demandeur contraste également avec la déclaration qu'il a faite en 1997, lorsqu'il a ratifié la CNUDM, et dans laquelle il a contesté celle formulée en 1995 par l'Argentine<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> DC, par. 2.35.

<sup>163</sup> *Souveraineté sur Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks et South Ledge (Malaisie/Singapour)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 50-51, par. 121.

<sup>164</sup> Déclaration faite par la Bolivie lors de la signature de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le 27 novembre 1984, *RTNU*, vol. 1835, p. 59 et 60.

<sup>165</sup> Déclaration faite par le Chili lors de la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le 25 août 1997, *RTNU*, vol. 1988, p. 496.

26. Il convient de relever que le Chili a dissimulé sa réponse à la déclaration de 1984 de la Bolivie dans la note de bas de page n° 325 de sa duplique. Il n'y consacre qu'une brève phrase, dans laquelle il soutient que la déclaration en question «ne comporte aucune référence [à lui-même] non plus qu'à une quelconque obligation alléguée de négocier» et que, partant, elle «ne requérait pas de réaction» de sa part. Cet argument n'est guère convaincant ; il saute aux yeux que la déclaration de la Bolivie vise le Chili.

### III. L'estoppel et les attentes légitimes

27. J'en viens à présent à l'*estoppel*, qui fait partie d'une autre catégorie que les obligations découlant du consentement. Dans sa réplique, la Bolivie cite le passage suivant de la sentence *Chagos* :

«[L]'*estoppel* est un principe général de droit qui permet de veiller ... «à ce que la jurisprudence internationale fasse une place à une certaine reconnaissance du principe selon lequel un Etat ne peut souffler le chaud et le froid ...» Il découle de l'exigence générale selon laquelle les Etats doivent agir de bonne foi dans leurs relations mutuelles et vise à protéger les attentes légitimes d'un Etat qui agit en se fiant aux prises de position d'un autre.»<sup>166</sup>

51

28. Dans sa duplique, le Chili accuse la Bolivie d'attribuer à l'*estoppel* «un effet ... plus important que ne le permet le droit international»<sup>167</sup>. Or, en réalité, c'est lui qui interprète ce principe d'une manière si restrictive qu'il le vide de tout son sens. Il estime en effet que «le rôle joué par l'*estoppel* est limité aux situations d'incertitude. Lorsqu'il est certain qu'il n'existe *pas* d'obligation car un Etat n'a clairement pas exprimé d'intention d'être lié juridiquement, l'*estoppel* ne peut s'appliquer.»<sup>168</sup> Cela est manifestement erroné. L'*estoppel* ne dépend pas du consentement d'un Etat à être juridiquement lié ; il repose sur un fondement tout à fait différent. Ce principe a été exposé comme suit en l'affaire *Chagos* :

«[L]e Tribunal n'estime pas indispensable qu'une représentation prenne la forme d'une déclaration unilatérale contraignante pour qu'un Etat puisse légitimement s'y fier. Toute autre conclusion reviendrait à effacer toute distinction entre l'*estoppel* et la théorie des actes unilatéraux contraignants... Le domaine de l'*estoppel* n'est ... pas celui des engagements dont le caractère contraignant est sans ambiguïté (pour lesquels il n'est en tout état de cause pas nécessaire d'établir l'*estoppel*...), mais la zone grise des prises de position et des engagements dont l'intention originale peut

---

<sup>166</sup> REB, par. 320.

<sup>167</sup> DC, par. 2.21.

<sup>168</sup> *Ibid.*, les italiques sont de nous.



être ambiguë ou obscure sur le plan juridique mais dont la reconnaissance en droit international est justifiée, eu égard à la foi qui leur est accordée.»<sup>169</sup>

29. De même, l'étude de la CDI sur les actes unilatéraux exclut l'*estoppel*, et ce, en raison du

«mode de création de l'obligation. Ainsi, si la promesse est un acte juridique, l'expression de la volonté de l'auteur étant la source de l'obligation, l'*estoppel* tire son effet non pas tant de la volonté que de la représentation que le tiers de bonne foi s'est faite de cette volonté de l'auteur.»<sup>170</sup>

30. Dans l'opinion individuelle dont il a joint l'exposé à l'arrêt rendu en l'affaire du *Temple de Préah Vihéar*, le juge Fitzmaurice est également clair sur ce point :

«[L]e véritable domaine d'application du principe de forclusion ou d'*estoppel* ... est le cas où il est possible que la partie intéressée ne se soit pas engagée ou n'ait pas accepté l'obligation en question (ou qu'il y ait possibilité d'en douter), mais où la conduite ultérieure de cette partie a été telle, et a eu des conséquences telles, qu'on ne peut lui permettre de nier l'existence d'un engagement, ou qu'elle soit liée.»<sup>171</sup>

31. En conséquence, l'affirmation du Chili selon laquelle tant la sentence *Chagos* que l'opinion du juge Fitzmaurice étayeraient sa position est dépourvue de tout fondement. L'*estoppel* ne requiert aucune intention d'être juridiquement lié.

52

32. Même si l'intention qui sous-tendait les positions exprimées par le Chili était loin d'être «ambiguë ou obscure»<sup>172</sup>, ce qui compte, aux fins de l'*estoppel*, c'est que la Bolivie se soit fiée de bonne foi à ces dernières, et donc qu'elles aient fait naître des attentes légitimes. Dès le tout début de la guerre du Pacifique de 1879, puis lors de la conclusion de la convention d'armistice de 1884 et du traité de 1895, le Chili a exprimé la position que, en échange de son département du littoral et sous réserve qu'il remporte le plébiscite, la Bolivie conserverait un accès souverain à la mer sur la frontière septentrionale chilio-péruvienne, c'est-à-dire à travers Tacna ou Arica. De fait, tant avant qu'après la conclusion du traité de 1904, la position du Chili a incité la Bolivie à lui apporter son soutien diplomatique dans le cadre du plébiscite. Le défendeur redoutait par ailleurs que le demandeur dénonce le traité de 1904 et réclame Antofagasta ; c'est pourquoi il a déclaré devant la

---

<sup>169</sup> *Arbitrage relatif à l'aire marine protégée des Chagos (Maurice c. Royaume-Uni)*, sentence du 18 mars 2015, par. 446.

<sup>170</sup> V. Rodríguez Cedeño, rapporteur spécial, septième rapport sur les actes unilatéraux de l'Etat, Commission du droit international, Nations Unies, doc. A/CN.4/542 (22 avril 2004), par. 17.

<sup>171</sup> *Temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, opinion individuelle du juge Fitzmaurice, p. 63.

<sup>172</sup> *Chagos*, par. 446.

Société des Nations que cela serait inutile au motif que «la Bolivie p[ouvait] chercher à obtenir satisfaction par des négociations directes»<sup>173</sup>.

33. Le Chili a exprimé maintes fois sa position envers la Bolivie, en 1910, 1920, 1923, 1926, etc., jusqu'à ce qu'il obtienne la souveraineté sur Arica en 1929, ce qui a conduit le demandeur à ne pas dénoncer le traité de 1904 et à apporter son soutien au défendeur dans le cadre du plébiscite. Dès 1929, le Chili était empêché par le jeu de l'*estoppel* de nier l'effet juridique contraignant des attentes légitimes de la Bolivie. Or, il a continué d'exprimer sa position envers elle, en 1950, 1961, 1975, etc. A ce moment-là, un siècle après la guerre du Pacifique, l'effet contraignant de ces prises de position s'était déjà cristallisé. Le Chili était tenu de satisfaire aux attentes légitimes de la Bolivie, c'est-à-dire de négocier en vue de mettre fin à son enclavement.

34. Dans sa duplique, le Chili reproche à la Bolivie de «cherche[r] à transformer ce qui est en fait le véritable «objet» de l'*estoppel* (la cohérence et la bonne foi dans les rapports interétatiques) en source d'obligation juridique»<sup>174</sup>. Il a à la fois raison et tort : raison lorsqu'il affirme que l'*estoppel* a pour objet «la cohérence et la bonne foi» et tort lorsqu'il prétend que l'*estoppel* ne fait pas naître d'obligations juridiques.

#### IV. Conclusion

53 35. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs de la Cour, les multiples accords écrits conclus entre les Parties ne constituent pas les seules expressions du consentement du Chili, ni l'unique source des obligations qui lui incombent. Déclarations unilatérales, accord tacite, acquiescement, *estoppel*, attentes légitimes, tous ces éléments, qu'ils soient pris conjointement ou individuellement, donnent naissance à des obligations non moins contraignantes, et les faits de l'espèce satisfont clairement aux conditions qui les régissent. Quelles que soient les circonstances des différents épisodes bien précis décrits dans les écritures et plaidoiries de la Bolivie, et quel que soit le principe de droit international que l'on applique aux faits, le résultat final ne fait pas le moindre doute. Par le comportement qu'il a systématiquement suivi pendant plus d'un siècle, le Chili a contracté une obligation de négocier l'accès souverain de la Bolivie à l'océan Pacifique.

---

<sup>173</sup> MB, vol. II, annexe 160.

<sup>174</sup> DC, par. 2.22.

36. Monsieur le président, ainsi s'achève mon exposé. Je vous prie maintenant de bien vouloir appeler à la barre M. Forteau, à moins que vous ne souhaitiez faire une pause.

Mr. FORTEAU: Thank you, Mr. President. Mr. President, Members of the Court, it is a very great honour , as well as a great privilege, to appear before you this morning on behalf of Bolivia.

#### **THE CONTINUOUS CHARACTER OF THE OBLIGATION TO NEGOTIATE**

1. As counsel for Bolivia showed yesterday and again this morning, there can be no doubt that Chile has undertaken to negotiate a sovereign access to the sea. Despite its denials, Chile is in fact perfectly aware of the existence of such an obligation and that is why in its written pleadings it felt the need to fabricate an alternative theory whereby, even if it had undertaken to negotiate, the obligation to negotiate has ceased to exist today.

2. Of course, Chile cannot unilaterally put an end to its commitments and obligations. It is therefore trying to persuade you that the obligation to negotiate has disappeared for three reasons beyond its control. To that end, Chile claims in its Rejoinder,

— first, that Bolivia has tacitly abandoned its request for negotiations on sovereign access to the sea;

— second, that each round of negotiations was autonomous and had a limited lifespan; and

54 — third, that the failure of the Charaña negotiations in 1978 resulted in the definitive termination of any obligation to negotiate.

3. Mr. President, these three arguments are a figment of Chile's imagination, as I shall explain this morning.

#### **I. Bolivia has never abandoned the negotiations on sovereign access to the sea**

4. Chile argues first that Bolivia has "tacitly abandoned" its request for negotiations<sup>175</sup>. Nothing could be further from the truth, and, what is more, Chile is so unconvinced by its own argument that in its written pleadings it does not even attempt to explain how such a tacit

---

<sup>175</sup> See, for example, RC, Vol. 1, para. 5.21 *in fine*.

renunciation came about in light of the particularly stringent conditions laid down by the Court's jurisprudence in this area<sup>176</sup>.

5. Chile's predicament is understandable, because the fact is that Bolivia has been consistent in its request. This is confirmed by a number of documents — and I ask you in advance to forgive the long list which will follow, but since Chile, like Thomas in the Bible, wants to see to believe, it is necessary to make things absolutely clear.

6. In 1910, the Bolivian Memorandum of 22 April very clearly recalled Bolivia's request, which was to enter into negotiations with Chile to obtain a sovereign access to the sea<sup>177</sup>. This request has been reiterated numerous times. This morning, I shall list but a few examples from the past 100 years; you will find the references in the footnotes to my presentation.

(i) The request for negotiations on sovereign access was, in particular, repeated by Bolivia, and in certain cases explicitly endorsed by Chile, in 1919<sup>178</sup>, 1926<sup>179</sup>, 1927<sup>180</sup>, 1929<sup>181</sup>, 1948<sup>182</sup>, 1950<sup>183</sup>, 1971<sup>184</sup> and 1987<sup>185</sup>.

55

(ii) In October 1979, Bolivia recalled that, since 1895, Chile had offered Bolivia access to the sea a number of times, referring expressly on that occasion to the commitments to negotiate made by Chile in 1895, 1920, 1923, 1950, 1956, 1961 and 1975<sup>186</sup>.

---

<sup>176</sup> See *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, *Preliminary Objections, Judgment*, I.C.J. Reports 1992, p. 247, para. 13, and p. 250, para. 20; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2005, p. 266, paras. 292-293; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2010 (I), p. 66, para. 141.

<sup>177</sup> MB, Vol. II, part I, Ann. 18, pp. 89-91 (Bolivian Memorandum of 22 April 1910).

<sup>178</sup> RC, Vol. 2, Ann. 384, pp. 95-111, particularly p. 105 and p. 111 (Note from the Ministry of Foreign Affairs of Bolivia to the Extraordinary Envoy and Minister Plenipotentiary of Bolivia in Chile, 21 November 1919).

<sup>179</sup> RB, Vol. II, Ann. 246, p. 111 (Letter from the President of Bolivia to the President of the United States, 19 April 1926).

<sup>180</sup> RC, Vol. 2, Ann. 387, pp. 137-155, particularly p. 155 (Circular of the Ministry of Foreign Affairs of Bolivia to the Legations of Bolivia Abroad, 21 January 1927).

<sup>181</sup> MB, Vol. II, Part I, Ann. 23, pp. 113-118 (Bolivia's Foreign Affairs Minister Memorandum No. 327 of 1 August 1929).

<sup>182</sup> See RC, Vol. 2, Ann. 393, pp. 195-201 (Minutes of a conversation between the Minister of Foreign Affairs of Chile and the Bolivian Ambassador to Chile, 25 June 1948).

<sup>183</sup> RC, Vol. 2, Ann. 401, pp. 261-266 (Confidential Circular from the Minister of Foreign Affairs of Chile to the Heads of Diplomatic Missions of Chile, 28 July 1950).

<sup>184</sup> RC, Vol. 2, Ann. 414, pp. 375-377 (Telex from the Consulate General of Chile in Bolivia to the Ministry of Foreign Affairs of Chile, 26 April 1971); RB, Vol. 3, Ann. 297, pp. 663-669 (Meeting held between the Foreign Ministers of Bolivia and Chile in San Jose, Costa Rica, drafted by Undersecretary of Foreign Affairs of Bolivia, 14 April 1971). See also RB, Vol. 3, Ann. 298, pp. 671-675 (Draft of the Joint Declaration submitted by the Consul General of Bolivia to Chile to the Minister of Foreign Affairs of Chile, 13 August 1971).

<sup>185</sup> MB, Vol. II, Part II, Ann. 170, pp. 613-617 (Speech by Bolivian Foreign Minister of Bolivia, 21 April 1987).

56

- (iii) A further reminder of these earlier requests came in particular in 1982<sup>187</sup> and again in 1988<sup>188</sup>.
- (iv) These various reminders clearly contradict the assertion made in Chile's Rejoinder that Bolivia did not invoke the commitment to negotiate before 2013<sup>189</sup>.
- (v) Moreover, contrary to Chile's claim that after 1990 Bolivia never again invoked the undertaking to negotiate, Bolivia did so once more before the OAS in 1992 and 1993<sup>190</sup>, and again, in particular, in the clearest of terms in 1999, reiterating on that occasion that "[i]n at least ten opportunities . . . we carried out negotiations on basis of the cession to Bolivia of an own access to the sea, and that commitment was formalized in eight solemn occasions", which proves "the existence of a pending question that demands definitive solutions"<sup>191</sup>.
- (vi) As Ms Sander stated this morning, in addition, every year between 1979 and the seisin of the Court in 2013 — over 30 years without interruption — Bolivia requested, and obtained, the inclusion of the "maritime issue" on the agenda of the OAS General Assembly.
- (vii) It is thus clear, Mr. President, that Bolivia has never abandoned its request — and it has absolutely no intention of doing so<sup>192</sup>.

7. To support its tacit renunciation theory, Chile merely states that Bolivia remained silent on its request during certain periods of its history.

8. Chile first claims that there was tacit renunciation between 1926 and the end of the 1930s<sup>193</sup>. However, if that were the case, why then, in 1929, did Chile conclude a treaty with Peru

---

<sup>186</sup> RC, Vol. 3, Ann. 426, pp. 570-571 (Report on the Maritime Problem of Bolivia, 26 October 1979).

<sup>187</sup> RC, Vol. 3, Ann. 427, pp. 583 *et seq.* (Minutes of the 6th Meeting of the General Committee of the OAS General Assembly, 19 November 1982).

<sup>188</sup> CMC, Vol. 5, Ann. 302, p. 2078 (Minutes of the Third Meeting of the General Committee of the OAS, 16 November 1988).

<sup>189</sup> RC, Vol. 1, para. 8.17.

<sup>190</sup> RC, Vol. 3, Ann. 437, p. 671 (Minutes of the 2nd Meeting of the General Committee of the OAS General Assembly, 19 May 1992).

<sup>191</sup> RB, Vol. V, annexe 345, p. 1207 (final paragraph) (Minutes of the 4th Plenary Meeting, 29th Regular Session of the OAS General Assembly, 8 June 1999); see also *ibid.*, Vol. I, para. 453, particularly footnote 674.

<sup>192</sup> See also RB, Vol. I, paras. 88-89.

<sup>193</sup> RC, Vol. 1, p. 70, para. 3 and paras. 4.33-4.34.

on the transfer of a part of its territory to a third State? If the 1929 Supplementary Protocol was concluded, it was because the negotiations on sovereign access to the sea were more relevant than ever at that time<sup>194</sup>.

9. Chile's Rejoinder also takes note of the fact that the Chaco War monopolized Bolivia's forces until 1935<sup>195</sup>, and Chile does not deny that, once that war had ended, Bolivia reiterated its position regarding sovereign access to the sea<sup>196</sup>. Nor does Chile deny that, from 1941 onwards, discussions resumed on sovereign access to the sea, which resulted in the conclusion of the 1950 Agreement by which Chile agreed once again to accommodate Bolivia's request<sup>197</sup>. All of this manifestly contradicts the tacit renunciation argument.

57

10. Nor can any tacit renunciation be derived from the Parties' conduct between the 1950 Agreement and the Joint Declarations of 1975 and 1977, as Chile's Rejoinder mistakenly suggests<sup>198</sup>. On several occasions during this period, both Parties indicated that they intended to pursue the negotiations while setting out the reasons why those negotiations could not be held immediately. This can be seen, in particular, in the Parties' exchanges of November 1953, which refer to the 1950 Agreement<sup>199</sup>. The information transmitted by Bolivia to the Conference on the Law of the Sea in 1958 in turn recalled the undertakings to negotiate made by Chile<sup>200</sup>. In 1961, Chile reiterated its commitment to negotiate, through the Trucco Memorandum.

11. As for the exchanges of correspondence and discussions which took place between 1963 and 1967 — of which much is made by Chile in its Rejoinder<sup>201</sup> — these show not that Bolivia abandoned its request, but the very opposite, i.e. that Bolivia called for Chile to keep its promises and abide by the 1950 Agreement in particular<sup>202</sup>. Bolivia's position was further confirmed in the

---

<sup>194</sup> See the Written Statement of Bolivia on Chile's Preliminary Objection, 7 November 2014, paras. 74-75; see also CR 2018/6, p. 27, paras. 18-19 (Akhavan).

<sup>195</sup> RC, Vol. 1, para. 4.33; see also RB, Vol. I, para. 354.

<sup>196</sup> RC, Vol. 1, para. 4.33 (a) and (b); see also RB, Vol. I, para. 355.

<sup>197</sup> See RB, Vol. I, paras. 356-357.

<sup>198</sup> See RC, Vol. 1, para. 5.15.

<sup>199</sup> See RB, Vol. I, paras. 360-362 and para. 373, and Vol. III, Ann. 282, p. 445 (Report entitled "Declaration regarding the port issue", from the Special Envoy of Bolivia to Chile to the Minister of Foreign Affairs of Bolivia, 31 December 1953).

<sup>200</sup> RB, Vol. I, para. 258.

<sup>201</sup> See RC, Vol. 1, paras. 5.31-5.34.

<sup>202</sup> See RB, Vol. I, paras. 363-374.

years that followed: between 1971 and 1973, the two Parties held talks to review the 1950 Agreement; this led to the adoption of the Charaña Joint Declarations, which reiterated the undertaking to negotiate<sup>203</sup>.

58 12. Chile also contends that, on several occasions between 1990 and 2000, it ruled out any negotiation on sovereign access without the slightest protest from Bolivia<sup>204</sup>. The documents cited to this end by Chile once again prove the contrary. In 1993, for example, Bolivia recalled the undertakings to negotiate made in 1950 and 1975<sup>205</sup>. The statement made before the OAS in 1999 is along exactly the same lines<sup>206</sup>. And again, in 2001 — without wanting to give too many examples — Bolivia declared that the numerous negotiations already held showed “that there is a pending issue to be resolved” and that the two countries “must strive to resolve” the pending issue of sovereign access to the sea<sup>207</sup>. All of which confirms, once again, that there has never been any kind of tacit renunciation by Bolivia.

## **II. The various undertakings to negotiate are part of a single, continuous process**

13. The second argument put forward by Chile in support of the alleged termination of the obligation to negotiate is that there were only ever five isolated episodes of negotiation on sovereign access to the sea, which were all completely independent of each other, so that the failure of each round of negotiations brought with it the termination of each undertaking to negotiate<sup>208</sup>.

14. This attempt to fragment the obligation to negotiate over time is without any foundation whatsoever. Given the importance of the issue of sovereign access to the sea for both countries, there can be no doubt that each undertaking or promise to negotiate was given as an ongoing continuation of previous undertakings. The historical context in which these undertakings and

---

<sup>203</sup> See RB, Vol. I, paras. 376-378.

<sup>204</sup> RC, Vol. 1, paras. 8.24-8.25.

<sup>205</sup> RB, Vol. IV, Ann. 338, pp. 1147-48 (Minutes of the 3rd Meeting of the General Commission, 23rd Regular Session of the OAS General Assembly, 9 June 1993).

<sup>206</sup> RB, Vol. V, Ann. 345, p. 1207 (final paragraph) (Minutes of the 4th Plenary Meeting, 29th Regular Session of the OAS General Assembly, 8 June 1999); see also *ibid.*, Vol. I, para. 453.

<sup>207</sup> RC, Vol. 3, Ann. 441, p. 720 (Minutes of the 4th Plenary Meeting of the OAS General Assembly, 5 June 2001).

<sup>208</sup> CMC, Vol. 1, paras. 1.3, 1.11, 1.24; para. III-2, p. 81.

promises occurred — a context to which the jurisprudence of the Court attaches great importance<sup>209</sup> — leaves no room for doubt on this point: it was a continuous process.

15. This is also explicitly borne out by the very wording of those undertakings and promises.

59

16. First of all, they all have the same subject-matter. As Chile itself admitted at the jurisdiction stage, the relevant instruments and declarations all relate to “the same matter”, that is, “sovereign access to the sea”<sup>210</sup>.

17. Second, the instruments and declarations frequently refer to each other, weaving together to form a single fabric<sup>211</sup>. Here are just a few significant examples:

- (i) the June 1948 draft that resulted in the 1950 Agreement referred unequivocally to the 1895 Treaty, the 1920 Act, Chile’s letters of 1922 and 1923, and the 1926 Memorandum, characterizing them all as “important antecedents”<sup>212</sup>;
- (ii) between 1948 and 1950, the reference to these antecedents did not elicit the slightest objection from Chile<sup>213</sup>, and this is why the reference is reproduced unchanged in the Agreement in the form of the 1950 exchanges of letters<sup>214</sup>, which thus included these precedents within its conventional scope;
- (iii) in its letter of 1950, Chile also states, after recalling the antecedents, that it has the honour of expressing to Bolivia “that my Government will be *consistent* with that position”, making it clear that this means it agrees to enter into formal negotiations to find a formula allowing Bolivia sovereign access to the sea<sup>215</sup>;
- (iv) in Chile’s circular of July 1950, the same reference to earlier agreements and promises appears without the least ambiguity: having recalled the “longstanding Bolivian

---

<sup>209</sup> See, for example, *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia v. Singapore)*, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 44, para. 97.

<sup>210</sup> See the jurisdiction hearings in the present case: CR 2015/18, p. 59, para. 51 (a); p. 14, para. 4; CR 2015/20, p. 18, para. 4, and pp. 19-20, para. 9 (b).

<sup>211</sup> See RB, Vol. I, para. 190.

<sup>212</sup> RC, Vol. 2, Ann. 393, pp. 199-201 (Minutes of a conversation between the Minister for Foreign Affairs of Chile and the Bolivian Ambassador to Chile, 25 June 1948).

<sup>213</sup> See RC, Vol. 2, Ann. 394, p. 215 (Note from the Bolivian Ambassador to Chile to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, 28 June 1948).

<sup>214</sup> See RB, Vol. II, Anns. 265 and 266 (exchange of letters of June 1950).

<sup>215</sup> See RB, Vol. II, Ann. 266 (Note from the Minister for Foreign Affairs of Chile to the Bolivian Ambassador to Chile, 20 June 1950); emphasis added.



60

aspiration”, Chile states that it has “expressed on different occasions” its intention to enter into negotiations on sovereign access to the sea, which leads it to see this as a “traditional policy of our Foreign Ministry”, before concluding that by agreeing to enter into negotiations, “the current government is *consistent* with the recalled diplomatic antecedents”<sup>216</sup>;

- (v) the position expressed in September 1950 by Chile’s Minister for Foreign Affairs is even more explicit, and Chile has understandably drawn a very embarrassed veil over this document. The Chilean Minister repeats what was said in the July 1950 circular, before stating that the 1950 Agreement “does not contain, in the substance, anything new of which the nation had been unaware”<sup>217</sup>; he also states that the 1950 Agreement is rooted in the position expressed by Chile in 1921, which was “confirmed by different Governments”<sup>218</sup>; that the 1950 Agreement is “but an application of the traditional thesis followed by the Chilean Foreign Ministry”<sup>219</sup>; that it is unthinkable that Chile would not give effect to its “repeated declarations” (“*declaraciones reiteradas*”), which constitute “repeated promises” (“*reiteradas promesas*”); according to the Chilean Minister for Foreign Affairs, “[w]e cannot give a nation, or the whole of America, the impression that we are not willing to implement in the practice what we publicly and repeatedly promised”<sup>220</sup>;
- (vi) in March 1951, the Chilean President made a statement to the same effect, once again expressly mentioning the relevant precedents and pointing out that Chile would be “*consistent* with that policy that has been followed for more than thirty years”<sup>221</sup>, which he reiterated in May 1951<sup>222</sup>;

---

<sup>216</sup> RC, Vol. 2, Ann. 401, p. 265; emphasis added (Confidential Circular from the Minister of Foreign Affairs of Chile to the Heads of Diplomatic Missions of Chile, 28 July 1950).

<sup>217</sup> RB, Vol. II, Ann. 276, p. 373 (“Let us not divide ourselves by political parties in resolving our foreign affairs”, *El Imparcial* (Chile), 13 September 1950).

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 399.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>220</sup> *Ibid.*, pp. 401-403.

<sup>221</sup> RB, Vol. III, Ann. 278, pp. 415-417; emphasis added (Statement by the President of Chile regarding the port negotiations, 29 March 1951).

<sup>222</sup> RB, Vol. III, Ann. 280, p. 435 (Report by the Chilean President to the National Congress, 21 May 1951).

- 61** (vii) the Chilean Memorandum of 1961 and the Bolivian Memorandum of 1962 explicitly refer in their turn to the 1950 Agreement<sup>223</sup>;
- (viii) so does the draft declaration of 1971, which states that the 1950 Agreement is to be “updated”<sup>224</sup>, as would be done with the Charaña Joint Declarations;
- (ix) similarly, the speech of the Chilean Minister for Foreign Affairs of 21 April 1987 expressly refers to the undertaking given at Charaña in 1975<sup>225</sup>.

18. These cross-references between different undertakings and promises and Chile’s insistence on the consistency of its position and its promises over decades put it beyond doubt that the various undertakings to negotiate form part of a single, continuous process.

19. Chile’s only response to this conclusion in its Rejoinder is to formulate a series of arguments that constitute sophistry of the highest order.

20. Chile claims, first of all, that the term “antecedents” used in the 1950 Agreement and other declarations has no legal significance, since the word “antecedent” is not equivalent to the word “precedent”<sup>226</sup>. This is clearly just playing with words. Antecedent or precedent, the meaning is, of course, the same: it indicates that each new undertaking confirms previous instruments and declarations of which it is the next in a continuous series.

21. Equally artificially, Chile claims that, far from confirming each other, the various instruments and declarations relating to the obligation to negotiate sovereign access to the sea contain “different terms”<sup>227</sup>, and it claims in particular that there is a “clear inconsistency” between the 1950 and 1975 Agreements, so that they are incapable of being applied at the same time<sup>228</sup>.

- 62** Chile infers from this that, under Article 59 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the

---

<sup>223</sup> RB, Vol. III, Ann. 284, p. 509 (Memorandum from the Chilean Embassy in La Paz to the Ministry of Foreign Affairs of Bolivia, 10 July 1961), and Annex 285, p. 513 (Memorandum from the Ministry of Foreign Affairs of Bolivia to the Chilean Embassy in La Paz, 9 February 1962).

<sup>224</sup> See RB, Vol. I, para. 376, and *ibid.*, Vol. III, Annex 297, p. 667 (Meeting held between the Foreign Ministers of Bolivia and Chile in San Jose, Costa Rica, drafted by the Undersecretary of Foreign Affairs of Bolivia, 14 April 1971).

<sup>225</sup> MB, Vol. II, Part 2, Annex 169, pp. 611-612 (Speech by the Chilean Foreign Minister pronounced on 21 April 1987).

<sup>226</sup> RC, Vol. 1, para. 5.11.

<sup>227</sup> RC, Vol. 1, para. 2.53.

<sup>228</sup> RC, Vol. 1, para. 6.60.

latest undertaking terminated all precedents<sup>229</sup>. Mr. President, the imagination of Chile's counsel clearly knows no bounds! But imagination is a poor adviser here.

22. First of all, even if Chile were right to assert that the latest undertaking to negotiate terminated all precedents, the argument based on Article 59 of the Vienna Convention would get it nowhere because, even if it were so, the most recent undertaking to negotiate would still have to be respected.

23. Furthermore, Article 59 of the Vienna Convention only applies on condition that the intention to terminate a treaty has been notified under Article 65 of the Vienna Convention<sup>230</sup>. Yet Chile has never given such notification.

24. What is more, Chile distorts the meaning of Article 59 of the Vienna Convention. Under that article, a treaty is considered as terminated if "the provisions of the later treaty are *so far* incompatible with those of the earlier one that the two treaties are not capable of being applied at the same time"<sup>231</sup>. Article 59 thus covers a wholly exceptional situation<sup>232</sup>: it is only if the incompatibility reaches a certain degree that the earlier treaty is terminated. As the International Law Commission's Expert Consultant pointed out at the Vienna Conference, Article 59 presupposes that it is impossible to apply *all* the provisions of both treaties simultaneously<sup>233</sup>. However, where only some provisions are incompatible, Article 30 of the Vienna Convention provides that the earlier treaty must continue to apply as regards those of its provisions which are compatible with those of a later treaty<sup>234</sup>.

63

25. Whatever the applicable rules, Mr. President, there is, in any event, no contradiction here between the different undertakings given by Chile. *All* of them express the same undertaking in principle, to negotiate sovereign access to the sea.

---

<sup>229</sup> RC, Vol. 1, paras. 2.50-2.53; para. 6.60; para. 10.3 (c).

<sup>230</sup> See PCA/UNCITRAL, *Eureka B.V. v. Slovak Republic*, Case PCA-2008/13, Award of 26 October 2010 on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension, [www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org), paras. 234-235.

<sup>231</sup> Emphasis added.

<sup>232</sup> See R. Plender, "The Role of Consent in the Termination of Treaties", *British Yearbook of International Law*, 1986, Vol. LVII, p. 154, (b).

<sup>233</sup> Cited in F. Dubuisson, "Article 59", in O. Corten, P. Klein (eds.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Brussels, 2006, Vol. III, p. 2118.

<sup>234</sup> See F. Paollillo, "Article 30", in O. Corten, P. Klein (eds.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Brussels, 2006, Vol. II, pp. 1272-1273, para. 42; *Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A No. 2*, p. 31.

26. This point was made in 1950 by the Bolivian Ambassador to Chile, when he said that the subject-matter of the 1950 Agreement was not “the details of the negotiation”, but its “general terms”<sup>235</sup>. The 1975 and 1977 Joint Declarations take the same approach here as the 1950 Agreement. They give no indication of the details of the negotiations. What they enshrine is the Parties’ agreement on the principle of negotiation on sovereign access to the sea. Contrary to what Chile claims, there is therefore no contradiction *whatsoever* between the Charaña Declarations and the 1950 Agreement, or between those agreements and the undertakings which preceded them<sup>236</sup>.

27. It is true that the proposals made in the various negotiating rounds may themselves have changed. But that does not call into question the undertaking to negotiate. This is also why, contrary to what Chile maintains<sup>237</sup>, Bolivia is justified in stating both that Chile has repeatedly undertaken to negotiate a sovereign access to the sea, *and* that it has acted in bad faith by systematically reducing over the years the scope and ambit of what it is prepared to concede to Bolivia in the negotiations. On this point I would respectfully refer you, Members of the Court, to the Memorial of Bolivia, which is perfectly clear in this regard: a distinction must be made between the proposals made by the Parties in the course of the negotiations and their actual undertaking to negotiate, which has been constantly and continuously repeated<sup>238</sup>.

64

### III. The obligation to negotiate did not cease in 1978

28. In support of the alleged termination of the obligation to negotiate, Chile advances a third and final argument, whereby the obligation to negotiate is claimed to have ended in any event in 1978, because at Charaña the States pursued the negotiations “as far as possible”<sup>239</sup>. This argument is just as artificial as the previous ones.

---

<sup>235</sup> See RB, Vol. II, Ann. 260, p. 219 (Note from the Bolivian Ambassador to Chile to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, 25 May 1950). See also *ibid.*, Vol. II, Ann. 267, p. 289 (Note from the Bolivian Ambassador to Chile to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, 20 June 1950); and *ibid.*, Vol. II, Ann. 271, pp. 325-326 (Statements made to the press by the Ambassador of Bolivia to Santiago, 30 August 1950).

<sup>236</sup> RB, Vol. I, para. 281.

<sup>237</sup> RC, Vol. 1, para. 1.7 (a).

<sup>238</sup> MB, Vol. I, para. 409 in particular.

<sup>239</sup> RC, Vol. 1, para. 5.40 *in fine*; para. 10.3 (d).

## In law

29. In terms of law, first, Chile argues that it was sufficient for the Parties to make good faith efforts over a reasonable period of time in order for the obligation to negotiate to be definitively discharged<sup>240</sup>. However, the undertakings and declarations by Bolivia and Chile say nothing of the kind. As both Parties have indicated on numerous occasions, and as Chile recognized in particular in December 1975, the purpose of the negotiations is to arrive at a “definitive solution to Bolivia’s landlocked situation”<sup>241</sup>. As long as no such definitive solution has been found, the negotiations retain their *raison d’être*.

65 30. Chile further relies on the *Georgia v. Russian Federation* Judgment of 2011 in contending that it would be sufficient for the negotiations to fail, become futile or reach a deadlock in order for the obligation to negotiate to end<sup>242</sup>. But this jurisprudence is manifestly not applicable in the present case, since it concerns a very different situation, where the obligation to negotiate constitutes a “precondition” for referral to the Court by virtue of the particular effect of a compromissory clause<sup>243</sup>. In such a situation, it is legitimate for the obligation to negotiate to be defined in less restrictive terms, since it is only a procedural precondition. In the *Lockerbie* case, for example, the Court decided in this respect that the simple refusal of a party to enter into arbitration was enough to demonstrate that such a precondition of negotiation had been met<sup>244</sup>. Quite clearly, such a finding does not apply to the obligation to negotiate outside the very particular circumstance of a compromissory clause. Claiming the opposite, as Chile does, would produce a nonsensical outcome whereby the mere fact of one party refusing to negotiate the settlement of a dispute would be sufficient to end the obligation to negotiate.

---

<sup>240</sup>RC, Vol. 1, paras. 2.55 and 5.9 (b).

<sup>241</sup>CMC, Vol. 3, Ann. 180, pp. 978-979 (Note from the Minister for Foreign Affairs of Chile to the Bolivian Ambassador to Chile, 19 December 1975).

<sup>242</sup>RC, Vol. 1, paras. 2.58-2.59.

<sup>243</sup>*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011 (I)*, p. 133, paras. 159 and 161; see also *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, pp. 39-40, para. 88.

<sup>244</sup>*Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998*, p. 17, para. 21.

31. The reality is that in general international law, the failure of a round of negotiations certainly does not entail (thankfully) the termination of the obligation to negotiate<sup>245</sup>. That is why the Manila Declaration on the settlement of disputes provides that, in the event of failure of the parties to reach a solution to their dispute, they must “continue to seek a peaceful solution”<sup>246</sup>. It is also the reason why, in 1998, the United Nations General Assembly reiterated that States “should use their best endeavours to continue to work towards a mutually acceptable and just solution in the event of an impasse in negotiations”<sup>247</sup>. The result is that “[t]he obligation to negotiate is an obligation of *tracto continuo*”<sup>248</sup>. The Court has thus legitimately concluded, for example in 1986 and 2004, that in the event of a break or impasse in a process of negotiation, it is important to maintain efforts to relaunch it in order to resolve the outstanding problems<sup>249</sup>. That, Mr. President, is sufficient to deal with the question. The failure of the Charaña negotiating round has not ended the obligation to negotiate.

## 66 In fact

32. It is therefore only to complement these points of law that I shall now respond, in terms of facts, to the lengthy arguments that Chile has deemed it necessary to devote to the progress of the Charaña negotiations, from which it concludes that Bolivia alone was responsible for their failure. I shall make three observations on this point.

33. First, Chile wrongly claims that the failure of the negotiations in 1978 was due to the fact that Bolivia initially accepted an exchange of territory and then eventually refused it<sup>250</sup>. The only thing on which the Parties reached a definitive agreement was the very principle of the commitment to negotiate with a view to granting Bolivia sovereign access to the sea, taking into

---

<sup>245</sup>See RB, Vol. I, para. 351. See also Ch. Tomuschat, “Article 33”, in B. Simma *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Third edition, Oxford University Press, 2012, p. 1075, para. 20.

<sup>246</sup>A/RES/37/10, 15 November 1982, Ann. I, para. 7.

<sup>247</sup>A/RES/53/101, 8 December 1998, *Principles and guidelines for international negotiations*, para. 2 (g).

<sup>248</sup>*North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969*, Separate Opinion of Judge Padilla Nervo, p. 92.

<sup>249</sup>See *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 145, paras. 290-291; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 200-201, para. 162.

<sup>250</sup>RC, Vol. 1, para. 6.2.

account the mutual interests and aspirations of the two countries<sup>251</sup>. Everything else, including the possibility of an exchange of territory, remained to be negotiated. That is what Bolivia stated, in completely unambiguous terms, in its response of December 1975 to the proposals from Chile: the Chilean proposals, including the exchange of territory, constituted a “globally acceptable basis for negotiations”<sup>252</sup>, i.e. the starting position, and not the outcome, for what needed to be discussed.

34. The course of the Charaña process bears this out, moreover. The disagreement on the proposal for an exchange of territory arose in December 1976, following the receipt of Peru’s response, which changed the overall balance of the negotiations and prompted Bolivia to reassess its proposals<sup>253</sup>. However, in spite of this disagreement, Bolivia and Chile reiterated in June 1977 their commitment to negotiate sovereign access to the sea, without referring to the exchange of territory, which demonstrates that such an exchange had not been definitively agreed. The text of the Joint Declaration of 10 June 1977 is perfectly clear in this respect<sup>254</sup>.

67

35. Secondly, Chile also has no basis for contending that it pursued all the necessary contacts with Peru after that country had submitted its own proposal regarding sovereign access to the sea in November 1976<sup>255</sup>. As Bolivia has established in its Reply<sup>256</sup>, Chile showed itself inflexible towards Peru when it received the latter’s proposal, even though Peru was open to negotiation. That is what Peru made a point of confirming in an official Note addressed to the Court in July 2016<sup>257</sup>. In that Note, Peru rightly observes that negotiation implies having the right to submit proposals and to see them discussed, which Chile refused to do in this instance<sup>258</sup>. In 1977-1978, Bolivia did indeed attempt to reconcile the opposing positions, but faced with Chile’s inflexibility, it had no

---

<sup>251</sup>MB, Vol. II, Ann. 111, p. 441 (Joint Declaration of Charaña, 8 February 1975); RB, Vol. I, paras. 395-414.

<sup>252</sup>CMC, Vol. 3, Ann. 181, p. 991 (last paragraph on the page) (Message of President Banzer announcing that Chile’s Reply (19 December 1975) constitutes a globally acceptable basis for negotiations, 21 December 1975); see also *ibid.*, Anns. 194, 195 and 196.

<sup>253</sup>See RB, Vol. I, para. 424; see also CMC, Vol. 4, Ann. 220, in particular pp. 1309-1310 (Letter from the Minister for Foreign Affairs of Chile to the Chilean Ambassador to Bolivia, 15 April 1977).

<sup>254</sup>See MB, Vol. II, Ann. 165, pp. 597-601 (Joint Declaration of the Ministers for Foreign Affairs of Bolivia and Chile, 10 June 1977).

<sup>255</sup>See RC, Vol. 1, paras. 6.38-6.43.

<sup>256</sup>RB, Vol. I, paras. 415-438.

<sup>257</sup>See RB, Vol. I, para. 422, and Vol. V, Ann. 370, pp. 1529-1531, paras. 4.3-4.4 (Note from the Ambassador of Peru to the Kingdom of the Netherlands to the Registrar of the ICJ, 26 July 2016); see also *Maritime Dispute (Peru v. Chile)*, CR 2012/33, p. 46, paras. 53-54.

<sup>258</sup>See RB, Vol. V, Ann. 370, pp. 1530-1531, para. 4.4 (Note from the Ambassador of Peru to the Kingdom of the Netherlands to the Registrar of the ICJ, 26 July 2016).

choice but to suspend diplomatic relations with Chile in March 1978 in order to demonstrate its disapproval<sup>259</sup>.

36. Thirdly, and in any event, the Court should not be misled by Chile's diversionary tactics. The reasons for the failure of the Charaña discussions, which I have just set out, are in fact a red herring. First, I would repeat, the failure of a round of negotiations does not put an end to the obligation to negotiate. Second, Chile cannot in any way conclude from the failure of the Charaña discussions that the negotiations had been taken "as far as possible" in 1978, which it claims ended the obligation to negotiate. And Chile cannot claim this for a very simple reason, namely that after 1978, the Parties resumed the negotiations and restated their intention and their commitment to negotiate<sup>260</sup>, which shows that the Parties never considered that the negotiations had ended in 1978.

68

37. There is ample evidence to this effect, and I should like to draw your attention this morning to the most significant items.

- (i) I would note firstly that Bolivia's decision to suspend diplomatic relations in March 1978 indicates that this is warranted only *as long as* Chile maintains its inflexible position on the terms of the negotiation; the suspension of the negotiations is therefore in no way permanent<sup>261</sup>.
- (ii) On 26 and then 28 May 1978, Chile indicated in its turn that the only way of achieving Bolivia's objective of securing access to the sea was through resumption of the dialogue between the two countries, and stated that it was prepared to reopen those discussions<sup>262</sup>.
- (iii) Likewise, Chile indicated before the OAS in October 1979 that the negotiations could resume once they were placed on a bilateral footing<sup>263</sup>, which it reaffirmed in November 1983<sup>264</sup>.

---

<sup>259</sup>MB, Vol. II, Ann. 147, pp. 547-548, (Press Release of Bolivia, 17 March 1978); CMC, Vol. 4, Ann. 241, p. 1527 (Declaration of the Ministry of Foreign Affairs of Chile, 17 March 1978); RB, Vol. I, paras. 424-438.

<sup>260</sup>See RB, Vol. I, paras. 382-393.

<sup>261</sup>See CMC, Vol. 4, Ann. 239, p. 1519 (Letter from the President of Bolivia to the President of Chile, 17 March 1978) and Ann. 241, p. 1533, para. 6 (Official Declaration of the Minister for Foreign Affairs of Bolivia breaking off diplomatic relations with Chile, 17 March 1978).

<sup>262</sup>See CMC, Vol. 4, Ann. 244, pp. 1591-1592, para. 328 (Verbatim Record of the Sixth Plenary Meeting of the Tenth Special Session of the UN General Assembly, 26 May 1978); Ann. 245, p. 1617, para. 287 (Verbatim Record of the Ninth Plenary Meeting of the Tenth Special Session of the UN General Assembly, 30 May 1978).



- (iv) Moreover, the General Assembly of the OAS adopted a series of resolutions from 1979 onwards calling for negotiations on sovereign access to the sea<sup>265</sup>.
- (v) In October 1983, Chile further indicated that any relationship between the two countries necessarily involved addressing the maritime issue<sup>266</sup>.
- (vi) The support given by Chile in 1983 to the resolution of the OAS General Assembly on the maritime issue also confirms that the Parties never considered that the undertaking to negotiate had ended in 1978<sup>267</sup>.
- 69** (vii) On 18 November 1983, the President of Colombia observed in addition, in a letter to Chile, the extent to which “the favorable vote by Chile and Bolivia, and the unanimous support from the American community to the operative paragraphs of such resolution, means a substantive step forward” on the road to negotiations<sup>268</sup>.
- (viii) The message from the Consulate General of Chile of June 1984 states in turn that there is a willingness to move forward with “determination in respect of an issue of the utmost importance”<sup>269</sup>.
- (ix) A message in the same terms was presented by Chile before the OAS in November 1984<sup>270</sup>, while discussions took place in October that year with a view to opening a new round of negotiations on sovereign access to the sea<sup>271</sup>.

---

<sup>263</sup> See MB, Vol. II, Ann. 204, pp. 745-747 (Statement by the Chilean Representative at the Twelfth Plenary Session of the General Assembly of the OAS, 31 Oct. 1979).

<sup>264</sup> CMC, Vol. 4, Ann. 267, p. 1783, points B et C (Official Message from the General Directorate for Foreign Policy of the Ministry of Foreign Affairs of Chile to the Consulate General of Chile in Bolivia, 21 Nov. 1983).

<sup>265</sup> See CR 2018/7 (Sander).

<sup>266</sup> CMC, Vol. 4, Ann. 262, p. 1747 (Report of Jorge Gumucio Granier, Permanent Representative of Bolivia to the UN, regarding the meeting between the Ministers for Foreign Affairs of Bolivia and Chile, 1 Oct. 1983).

<sup>267</sup> See CR 2018/7 (Sander).

<sup>268</sup> RC, Vol. 3, Ann. 428, p. 603 (Letter from the President of Colombia to the President of Chile, 18 November 1983); see also RB, Vol. IV, Ann. 322, pp. 953-957 (Letter from the Minister for Foreign Affairs of Chile to the Minister for Foreign Affairs of Colombia, 15 Dec. 1983), and Ann. 324, p. 973 (last paragraph) (Note from the Permanent Representative of Bolivia to the UN to the Minister for Foreign Affairs of Bolivia, 16 Feb. 1984).

<sup>269</sup> RC, Vol. 3, Ann. 430, p. 611 (Official Message from the Consulate General of Chile in Bolivia to the Directorate of Bilateral Affairs of the Ministry of Foreign Affairs of Chile, 26 June 1984).

<sup>270</sup> RC, Vol. 3, Ann. 431, pp. 620-621 (Minutes of the 2nd Plenary Meeting of the OAS General Assembly, 12 November 1984); see also RB, Vol. IV, Ann. 325, pp. 1001-1003 (Aide-Memoire “Meeting held with Chancellor Jaime del Valle”, 26 April 1984).

(x) Similarly, the discussions in 1986-1987 within the framework of the “fresh approach” concerned the question of sovereign access to the sea<sup>272</sup>.

38. As Professor Akhavan also recalled, in 1984, on signing the Convention on the Law of the Sea, Bolivia made a declaration in which it refers to the “negotiations on the restoration to Bolivia of its own sovereign outlet to the Pacific Ocean”<sup>273</sup>. That declaration is expressed in very clear terms and Chile could not mistake its meaning; yet, it raised no objection. This further confirms that the two Parties never considered that the failure of the Charaña talks had brought an end to the negotiations.

70

39. Similarly, between 1986 and 1987, having reached a new agreement on this issue<sup>274</sup>, the two Parties entered into negotiations on two specific proposals submitted by Bolivia regarding sovereign access to the sea<sup>275</sup>. At no point did Chile claim that those negotiations were impossible on account of the failure of the Charaña talks. On the contrary, Chile took the opportunity to reiterate that, on several occasions throughout its history, it had shown itself willing to initiate those discussions<sup>276</sup>. In its Counter-Memorial, Chile also admits that it examined the substance of Bolivia’s proposals<sup>277</sup>, mentioning in this regard further consultations on the matter in the future<sup>278</sup>.

40. Chile’s attitude during the negotiations of 1986-1987 reaffirms its commitment to negotiate<sup>279</sup>. This is reflected by the joint communiqués of the Ministers for Foreign Affairs of November 1986<sup>280</sup> and 23 April 1987<sup>281</sup>, and by the declaration made on 21 April 1987 by Chile’s

---

<sup>271</sup>RB, Vol. IV, Ann. 326, pp. 1015-19 (Report from the Ministry of Foreign Affairs of Bolivia concerning the Bolivian-Chilean Negotiations between 1983 and 1984, 9 Nov. 1984).

<sup>272</sup>MB, paras. 180-182; RB, Vol. I, paras. 440-445.

<sup>273</sup> See [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en#EndDec); see also RB, Vol. I, para. 149 (b).

<sup>274</sup> See CMC, Vol. 5, Ann. 289, pp. 1933-38, particularly p. 1935 (Bolivian Memorandum No. 1 of 18 April 1987).

<sup>275</sup> See CMC, Vol. 1, paras. 8.37-8.40.

<sup>276</sup> See RC, Vol. 1, pp. 148-149, footnote 574, citing Ann. 291 of CMC, pp. 30-31 (p. 1947 of Vol. 5 of the annexes to CMC — Speech of the Minister of Foreign Affairs of Chile, 21 April 1987).

<sup>277</sup> CMC, Vol. 1, para. 8.39.

<sup>278</sup> CMC, Vol. 5, Ann. 292, p. 1953 (“possibilities of further consultations in the future”) (Questions sent by Chile to Bolivia concerning the Bolivian Proposals, 21 April 1987).

<sup>279</sup> See RB, Vol. I, paras. 440-447.

<sup>280</sup> RB, Vol. IV, Anns. 332 and 333, pp. 1061-69 (Communiqués of the Minister of Foreign Affairs of Bolivia and of Chile, 13 November 1986).

Minister for Foreign Affairs, who — I would point out — expressly refers to the undertaking made at Charaña in 1975, before stating that he hopes that the new discussions will lead the two countries “to more crucial stages than the ones reached in previous negotiations”<sup>282</sup>. Once again, this all confirms the continuous character of the negotiation process.

71 41. Mr. President, Members of the Court, this leads me to address the post-1987 period. As Bolivia explained in its Memorial, on 9 June 1987, in spite of the undertakings and promises I have just recalled, Chile abruptly rejected the two proposals Bolivia had submitted a few weeks earlier, having initially asked for more detail on them<sup>283</sup>. This outright refusal to negotiate foreshadowed in some respects the decision that Chile adopted in 2011, which led Bolivia to seize the Court<sup>284</sup>. It represents a first violation of the obligation to negotiate and the first crystallization of the dispute of which you are now seised. In fact, from 1987 onwards, Chile’s position grew more ambiguous with regard to its commitment to negotiate, the Respondent blowing hot and cold at the same time<sup>285</sup>.

42. In its written pleadings, Chile tries to benefit from this first breach of its promise to negotiate by stating that, after 1987, there was no longer a question of negotiations on sovereign access to the sea<sup>286</sup>. This statement is completely unfounded.

43. I would note first, of course, that Chile does not have the right to renounce its undertakings and promises unilaterally and cannot therefore use this renunciation to its advantage.

44. Next, I would note that Chile forgets to mention that, following Chile’s decision of June 1987, the General Assembly of the OAS expressed regret that the talks had been “broken off” (not ceased) and urged both Parties to resume negotiations on sovereign access to the sea<sup>287</sup>. This appeal is extremely significant, and the Court cannot ignore it. It proves that the issue of sovereign access to the sea remained pending after 1987 and was awaiting a definitive solution.

---

<sup>281</sup> MB, Vol. II, Part II, Ann. 148, pp. 549-550 (Press Release issued by the Foreign Ministers of the Republics of Bolivia and Chile, 23 April 1987).

<sup>282</sup> MB, Vol. II, Part II, Ann. 169, pp. 611-612 (Speech by Chilean Foreign Minister Jaime del Valle delivered on 21 April 1987).

<sup>283</sup> MB, Vol. I, para. 444; CMC, Vol. 1, paras. 8.41-8.42.

<sup>284</sup> See MB, Vol. I, paras. 440 *et seq.*

<sup>285</sup> See MB, Vol. I, paras. 443 *et seq.*

<sup>286</sup> See RC, Vol. 1, para. 8.1.

<sup>287</sup> MB, Vol. II, Part II, Ann. 199, pp. 731-733 (OAS Resolution AG/RES.873 (XVII-0/87), adopted on 14 November 1987).

72

45. Moreover, contrary to Chile's statements, despite the Respondent's ambiguous attitude, after 1987, both Parties repeated their willingness to negotiate to resolve Bolivia's landlocked situation and they resumed the negotiations<sup>288</sup>. This is demonstrated in particular by the statements made by Chile's Minister for Foreign Affairs in April 1993 and by the President of Chile on 10 March 1994<sup>289</sup>; it is also demonstrated by the Parties' agreement to adopt an agenda including the maritime issue.

46. Indeed, the Algarve Declaration of 22 February 2000 and the Joint Communiqué of Brasilia of 1 September 2000 formalized the adoption of an agenda "with no exclusions"<sup>290</sup>. This was reaffirmed in 2006 with the adoption of the 13-Point Agenda, which included an item dedicated specifically to the "maritime issue"<sup>291</sup>. These commitments were reiterated by Chile in July 2006<sup>292</sup>, June 2007<sup>293</sup> and June 2008<sup>294</sup>, among others.

47. In its Rejoinder, Chile does not dispute that the ordinary meaning of the term "agenda with no exclusions" necessarily includes the question of sovereign access to the sea<sup>295</sup>. Nor does it dispute that in April 2006<sup>296</sup>, and again in June 2007<sup>297</sup>, Chile's Minister for Foreign Affairs mentioned in this context the possibility of granting Bolivia an access to the sea with sovereign rights. Furthermore, Chile does not dispute that the 13-Point Agenda contains an item dedicated specifically to the "maritime issue".

48. Chile's only objection consists in stating that "[t]o say that 'maritime issue' means 'sovereign access' is not a serious proposition"<sup>298</sup>, because "'[s]overeign access' and 'maritime issue' are plainly different expressions with different meanings"<sup>299</sup>. Once again, this is just

---

<sup>288</sup> See RB, Vol. I, paras. 448-472.

<sup>289</sup> See RB, Vol. I, paras. 449 and para. 51.

<sup>290</sup> See RB, Vol. I, paras. 455-457.

<sup>291</sup> See RB, Vol. I, paras. 458-465; see also CMC, Vol. 6, Anns. 336, 337, 338, 339, 341, 342, 344, 346, 348, 351 and 355.

<sup>292</sup> MB, Vol. I, para. 452.

<sup>293</sup> RB, Vol. I, para. 462.

<sup>294</sup> MB, Vol. I, para. 455.

<sup>295</sup> See RC, Vol. 1, paras. 8.3-8.5.

<sup>296</sup> RC, Vol. 1, para. 8.4 (a).

<sup>297</sup> MB, Vol. I, para. 454.

<sup>298</sup> RC, Vol. 1, para. 8.8.

<sup>299</sup> RC, Vol. 1, para. 8.8 (d).

73

semantics! As we know, between 1979 and 2013, the expressions maritime “problem” or “issue” and sovereign access were used interchangeably within the OAS in the context of the agenda item dedicated to that pending issue<sup>300</sup>. In November 1983, for example, Chile itself used the expressions “maritime problem”, “maritime situation” and “maritime negotiations” to refer to the negotiations on sovereign access to the sea<sup>301</sup>. Several documents of the same period as the 13-Point Agenda also confirm that the “maritime issue” did indeed refer to sovereign access to the sea<sup>302</sup>. In deciding to use this expression in the 13-Point Agenda, it is clear that Bolivia and Chile knew perfectly well what they were doing.

49. However, Chile believes it can state that the negotiations conducted by the two Parties in this context towards the end of the first decade of the 21st century concerned only non-sovereign access to the sea<sup>303</sup>. Once again this statement is unfounded<sup>304</sup>. Those discussions centred on the possibility of ceding an enclave with sovereign rights to Bolivia, a transfer which would encompass the maritime area adjoining the enclave, and which would be part of a gradual approach, the ultimate objective of which was the definitive transfer of territorial sovereignty<sup>305</sup>. Those discussions were thus, once again, very much about sovereign access to the sea.

50. Furthermore, Chile does not produce a single document in its Rejoinder which would contradict this conclusion<sup>306</sup>. Nor does it deny that when, in 2010, Chile’s newly elected President finally and abruptly decided to reject the plan negotiated by the two countries in the preceding

---

<sup>300</sup> See RB, Vol. I, para. 315.

<sup>301</sup> CMC, Vol. 4, Ann. 267, p. 1783, point B (“maritime situation”; “maritime problem”) and p. 1785, point E (“maritime negotiations”) (Official Message from the General Directorate for Foreign Policy of the Ministry of Foreign Affairs of Chile to the Consulate General of Chile in Bolivia, 21 November 1983).

<sup>302</sup> See RB, Vol. V, Ann. 357, p. 1345 (“President clarifies that she did not address the maritime issue with Evo Morales”, *La Nacion* (Chile), 14 March 2006); Ann. 361, p. 1419 and p. 1425 (Minutes of the 4th Plenary Meeting, 37th Regular Session of the OAS General Assembly, 5 June 2007); Ann. 362, pp. 1431 *et seq.* (Content of the talks held between the Delegations of Chile and Bolivia regarding point 6 of the Agenda of the 13 Points: Maritime Issue).

<sup>303</sup> RC, Vol. 1, para. 8.31 (b) and (c).

<sup>304</sup> RB, Vol. I, paras. 463-465.

<sup>305</sup> See RB, Vol. V, Ann. 362, particularly pp. 1433-37 and pp. 1445-49 (Content of the talks held between the Delegations of Chile and Bolivia regarding point 6 of the Agenda of the 13 Points: Maritime Issue); RB, Vol. V, Ann. 363, p. 1463 and pp. 1469-70 (“The Bolivian enclave was frustrated by Pinera”, *La Tercera* (Chile), 5 December 2010); RC, Vol. 3, Ann. 450, particularly p. 797 (“Bachelet offered 28 km to Bolivia”, *El Deber* (Bolivia), 6 February 2011).

<sup>306</sup> RC, Vol. 1, para. 8.31 (c).

months, it was on the grounds that he preferred a corridor without sovereign access to the sea<sup>307</sup>. This confirms *a contrario* that the plan negotiated by Chile in the preceding months did indeed yet again concern sovereign access to the sea, in keeping with the commitments and promises to negotiate reiterated by Chile over a century.

74

51. Mr. President, Members of the Court, it is time for me to conclude, and I can do so in a few words. Since the beginning of this case, Chile has done its best to overwhelm the Court with a flood of details, in an attempt to distract it from the main issue. However, it is enough to read the file of the present case with common sense to realize that things are in fact really very simple: for the last 100 years Bolivia has continually requested negotiations on sovereign access to the sea; for the last 100 years, Chile has repeatedly agreed to that request, promised to act on it, recognized that there was a pending issue requiring a definitive solution, and taken part in negotiations. Those acts and that conduct evidently create legal effects.

52. Of course, there have been highs and lows in the discussions between the Parties, as inevitably happens in such important negotiations. But that should not mask the main issue here, which has remained unchanged and irreversible for a century, until Chile attempted unilaterally to go back on its undertakings: despite the ups and downs of the negotiation process, the two States have always come back to the same point, which they have formalized in a number of agreements, declarations and promises that are legally binding and a distinctive feature of this case. Under those agreements, declarations and promises, the pending issue of sovereign access to the sea must be negotiated in order to reach a definitive solution, in accordance with the goals the Parties have set themselves.

53. This is ultimately what Bolivia is requesting you to rule, Mr. President, Members of the Court.

54. Bolivia is in no doubt whatsoever that in delivering its judgment in this case, the Court, faithful to the principles of the United Nations Charter, will ensure that when a country gives its word, it keeps it. In stating the international law, the Court will thus be helping to restore trust

---

<sup>307</sup> See RB, Vol. V, Ann. 363 (“The Bolivian enclave was frustrated by Pinera”, *La Tercera* (Chile), 5 December 2010).

between the two countries and to bring Bolivia and Chile back to where their agreements, declarations and promises need them to be: at the negotiating table.

55. Mr. President, Members of the Court, this concludes Bolivia's first round of oral pleadings. On behalf of the entire Bolivian delegation, I would like to express our sincere gratitude for your patience and attention.

**75**

Le PRESIDENT : Je vous remercie, professeur Forteau. Voilà qui met un terme au premier tour de plaidoiries. Ainsi s'achève également l'audience d'aujourd'hui. La Cour se réunira de nouveau le jeudi 22 mars 2018 à 10 heures pour entendre le début du premier tour de plaidoiries du Chili.

Je vous remercie. L'audience est levée.

*L'audience est levée à 13 h 25.*

---