

REPUBLICA DE BOLIVIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CIRCULAR

DIRIGIDA
A LAS LEGACIONES DE LA REPUBLICA
EN EL EXTRANJERO

LA PAZ

1921



01073

UNIVERSIDAD BOLIVIANA
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
BIBLIOTECA CENTRAL
La Paz — Bolivia

327
6987c

REPUBLICA DE BOLIVIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CIRCULAR

DIRIGIDA
A LAS LEGACIONES DE LA REPUBLICA
EN EL EXTRANJERO

LA PAZ

1921

001830

República de Bolivia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Circular No. 88

La Paz, 30 de septiembre de 1921.

Señor:

Desde que se publicó en calorces párrafos concretos la doctrina internacional del Presidente Wilson (8 de enero de 1918) y desde que este personaje trazó el plan primitivo de la Liga de las Naciones, no sólo Bolivia, sino todos los países constituidos, vieron la proximidad de una era nueva, en que las relaciones de los pueblos descansarían sobre bases de derecho y de justicia, en vez de estar sustentadas en un espíritu de predominio militar o por sugerencias del equilibrio político. En esa misma alocución y en otras anteriores, el Presidente Wilson determinó las condiciones en que debían formarse o reconstituirse las nuevas nacionalidades, dotándolas de todas las condiciones de independencia y de comunicaciones propias con los grandes océanos (discurso de enero 22 de 1917). Producida la solución de la guerra europea, correspondió al infrascrito hacer conocer las necesidades políticas y



geográficas de Bolivia, por medio de la circular que dirigió a las legaciones de la República en el extranjero el 24 de febrero de 1919.

El gobierno, lo mismo que sus representantes diplomáticos, han perseverado desde entonces en poner de manifiesto las condiciones anormales a que reducía a Bolivia la privación de su costa marítima y la necesidad en que se encontraba de transitar por territorios y por puertos extranjeros para su comercio con el mundo. Esta cancillería manifestó, en la aludida circular, que haría proposiciones amistosas a los países vecinos con objeto de satisfacer las necesidades referidas, mediante pactos de común conveniencia y adecuadas compensaciones. Agregó que, en el caso de que esas negociaciones no llegaran a un resultado positivo, acudiría al tribunal internacional que estaba en vías de organizarse con el nombre de Liga de las Naciones, para exponer allí sus necesidades, sus derechos y sus reclamaciones legítimas.

Esa corporación internacional, formada por los representantes de la mayor parte de las naciones de la tierra y especialmente de las potencias que acababan de obtener los beneficios de la victoria, estaba organizada con el objeto de evitar los conflictos internacionales, de zanjar las disputas producidas, de evitar por todos los medios conciliatorios y aun coercitivos, que se perturbe la paz entre las naciones. Con tal propósito, señala en varios artículos de su carta orgánica los procedimientos que deben observarse con ese fin, que son diferentes según las circunstancias, pero concordes en un propósito común. Si se examina el tenor de los artículos 11, 12, 13 y 15 del pacto que constituye la Liga de las Naciones, se encontrará que todos ellos concuerdan con el artículo 19 en el propósito que persiguen, de evitar o de zanjar los conflictos y de armonizar los intereses políticos o económicos de las naciones.



En vista de esa legislación que pone de manifiesto el propósito fundamental a que ha obedecido la creación de la Liga de las Naciones, el Gobierno de Bolivia, después de haber iniciado gestiones que resultaron infructuosas para llegar a un acuerdo que satisficiera las necesidades primordiales de la economía nacional, presentó a la primera asamblea de la Liga de las Naciones una demanda que cabía exactamente dentro de los preceptos de una de las estipulaciones del tratado de Versalles. El artículo 19 de ese pacto dice:

«Artículo 19.—De tiempo en tiempo, la Asamblea podrá invitar a los Estados miembros de la Liga a proceder a un nuevo examen de los tratados que hayan llegado a ser inaplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo.»

Comprendía bien este Ministerio que la demanda en esa forma planteada no provocaría de parte de la Liga de las Naciones una solución sobre el fondo y sobre la esencia misma de una controversia internacional, sino que se traduciría en una simple sugerencia a las partes para que modifiquen un estado de cosas que se ha hecho insostenible en la práctica y para que revisen parcialmente un tratado que introduce perturbaciones graves en la política continental.

Muy lejos estuvo la Cancillería de Bolivia de intentar la cancelación de un pacto internacional que rige las relaciones de Bolivia y de Chile desde hace quince años. Sólo trataba de buscar los medios de satisfacer necesidades políticas y económicas que el Gobierno de Chile ha reconocido y reconoce como legítimas y sobre cuya evidencia ha formulado múltiples declaraciones en diferentes épocas y circunstancias de nuestro trato internacional

Acaso habría sido más adecuado para formular nuestro pensamiento y más en armonía con nuestros propósitos expresar la idea de «abrir nuevas negociaciones que contemplen y satisfagan el interés fundamental de Bolivia». Pero los miembros de la Junta de Gobierno que dirigían la política externa en 1920, se dejaron conducir por el texto del artículo 19 que parecía fielmente aplicable a aquella circunstancia.

Así formulada la demanda boliviana, no habría podido el Gobierno, ni mucho menos el infrascrito, retirarla o modificarla, pues tal procedimiento habría hecho suponer que se había debilitado la convicción en el derecho de Bolivia o que se habían producido contradicciones o vacilaciones en la política nacional.

Sin embargo, animado este Ministerio del propósito de inspirarse en las corrientes dominantes de la opinión pública, convocó en el mes de agosto último una reunión de personalidades de los diferentes partidos políticos, a fin de pedirles consejos u orientaciones sobre este problema internacional. La mayoría de las personas consultadas se inclinó decididamente por el mantenimiento de la demanda boliviana, tal como se encontraba planteada.

Algunas manifestaciones apreciables de la opinión o de la prensa de Chile expresaron el concepto de que la aludida demanda boliviana importaba un acto poco amistoso, algo como un agravio internacional.

Hay sin duda un error en ello, pues, el Gobierno de Bolivia conviene en que el respeto a los tratados es la base de la estabilidad y la garantía de la fe internacional. Así mismo se expresó el actual Presidente de la República, pocos días después del movimiento del 12 de julio del año pasado, al declarar que la base de su política sería el respeto de los compromisos del Estado y de los pactos que ligan la fe de la República. Pero

estas verdades fundamentales no importan afirmar que los tratados no pueden ser susceptibles de modificarse y aún de cancelarse en virtud de nuevas necesidades o de nuevas situaciones sociales o políticas. Ninguno de los tratados históricos del otro siglo queda en pie: el tratado de Viena, la Santa Alianza, el tratado de Francfort, el tratado de Berlín, todos esos pactos que fueron las piedras angulares del edificio europeo, han caído al impulso de intereses, de necesidades nuevas. Los tratados internacionales, como toda forma jurídica que expresa las relaciones humanas, no son, no pueden ser, inamovibles ni se petrifican eternamente. Ellos cambian y deben cambiar plegándose a las exigencias fundamentales de los pueblos, que viven en perpetua renovación de su historia.

La «nota explicativa» de la Delegación de Rusia a la Conferencia de la Haya de 1899, dice:

«Se afirma actualmente que los derechos y obligaciones recíprocas de los Estados están determinados, en gran parte, por el conjunto de los que se llaman tratados políticos, los cuales no son otra cosa que la expresión temporal de las relaciones fortuitas y transitorias entre las diversas fuerzas nacionales. Esos tratados ligan la libertad de acción de las partes mientras permanecen invariables las condiciones prácticas en las que se han producido. Cambiando esas condiciones, los derechos y obligaciones que se derivan de esos tratados cambian también necesariamente.»

Siendo como es una necesidad permanente de los pueblos revisar sus tratados y armonizarlos con sus conveniencias presentes, faltaría crear un medio fácil y amistoso de llegar a resultados positivos. La historia y la doctrina internacional se asocian para aconsejar el uso de las mediaciones. Ahora bien; la Liga de las Naciones, conforme a su estatuto orgánico, es una corp-

ración mediadora por excelencia. Puede decirse que es esa la esencia de su institución.

El Gobierno de Bolivia al recurrir a una entidad mediadora cuya misión emerge del texto explícito del art. 19 entendió recurrir al arbitrio de más probada y evidente conciliación.

Bajo el imperio de estas consideraciones, este Gobierno formuló su demanda de diciembre de 1920, que quedó inscrita para las sesiones que la asamblea de Ginebra debía celebrar desde el 5 de septiembre de este año.

Esta Cancillería se esforzó por constituir la delegación de Bolivia con personalidades que hubieran tenido intervención directa, ya fuese en las instrucciones gubernativas, ya en la representación misma de Ginebra. Con tal fin, invitó a los señores José María Escalier y José Manuel Ramírez, quienes formaron parte de la Junta de Gobierno; a los señores Franz Tamayo, Florián Zambrana y Félix Avelino Aramayo, que habían formado la delegación misma; al señor Daniel Sánchez Bustamante, que posee una versación notoria sobre materias internacionales. Todos esos personajes excusaron su concurso, por motivos más o menos justificados, excepto el señor Félix Avelino Aramayo, que, en respuesta a nuestra insinuación reiterada, contestó en telegrama de 9 de agosto:

«Salud quebrantada impide consagrar energía necesaria para subsanar tiempo perdido. Retendré credencial para concurrir temporalmente si es inevitable. En vista instrucciones ruego Cancillería disculparme. — ARAMAYO.»

Esta respuesta inspiró el convencimiento de que el señor Aramayo, cediendo a las instancias del Gobierno y haciendo un sacrificio patriótico, concurriría a lo menos temporalmente a la asamblea de Ginebra.

En el hecho, la representación boliviana quedó reducida a los señores Carlos Víctor Aramayo y Demetrio Canelas, en quienes el Gobierno depositaba su confianza, dada la versación que les conocía en las cuestiones internacionales de actualidad y especialmente en el asunto que se plantearía en la Sociedad de las Naciones. Acompañaron a dichos delegados en calidad de secretarios los señores Pinto y Rivero.

Abierta la sesión del 5 de septiembre, la delegación de Chile manifestó su oposición a que quedase inscrita en la orden del día la demanda boliviana y se produjo un debate que llegó a enardecer los ánimos y a atraer las miradas de las demás Naciones. En tesis general, la idea de la posibilidad de la revisión de los tratados fué explotada como un peligro para la estabilidad de las ventajas alcanzadas por las grandes potencias en el Tratado de Versalles. Sin embargo, había corrientes contradictorias en la Asamblea. Notábase, sobre todo, que la ausencia de los gobiernos de los Estados Unidos, de la Argentina, de México, del Perú y de gran parte de la América Central quitaba a la Sociedad los elementos de autoridad y de competencia indispensables para juzgar y apreciar asuntos americanos. Es conocido el criterio especial con que los estadistas europeos juzgan y aprecian los problemas de este continente, atribuyéndoles una importancia secundaria en los destinos del mundo civilizado.

En vista de la divergencia de opiniones que se había producido, el señor Karnebek, Presidente de la Asamblea, propuso el nombramiento de una comisión que dictaminaría sobre la procedencia de la demanda boliviana. Aceptaron este temperamento los delegados de Bolivia y de Chile.

Mientras tanto, flotaba sobre la conferencia un hábito de inquietud y de duda. Las delegaciones se daban cuenta de su rol de

pacificación y de justicia internacional y en la sesión del 11 de septiembre, el delegado de Francia Mr. Bourgeois hizo declaraciones que impresionaron a la Asamblea:

«No pretendemos crear un superestado, ni mellar la soberanía política de ningún Estado ni de ninguna Nación; pero por encima de la soberanía política, existe una soberanía moral, la del derecho y no debemos inclinarnos más que ante la justicia.»

Al cabo de algunos días, durante los cuales esta Cancillería había comunicado a los delegados de Bolivia las instrucciones más detalladas y prolijas, previendo las diferentes eventualidades del debate, la comisión de los delegados Scialoja (Italia), Peralta (Costa Rica) y Struycken (Holanda) absolvió el informe que se le había pedido y que fué primeramente comunicado de manera confidencial a los delegados de Bolivia y Chile.

Como ese dictamen observó que la demanda boliviana, habiendo pedido directamente la revisión del tratado de 1904, en vez de indicar simplemente la invitación a que alude el artículo 19 del pacto, era inadmisibile e improcedente, nuestros delegados se esforzaron en concretar esa opinión al terreno abstracto de interpretación del artículo 19, sin que fuera afectada la esencia de la demanda misma.

«Seguimos creyendo, dice la nota de 13 de septiembre, que la cuestión de competencia, tal como se ha presentado, está íntimamente ligada al fondo mismo de la demanda y no podría resolverse sin examen completo de toda la documentación relativa a la diferencia. En tal caso, no se discutiría el artículo 19, sino su aplicación a la demanda de Bolivia.

«Sin embargo, si se trata solamente de informar sobre el alcance jurídico del art. 19, como usted nos explicó en la en-

trivista de ayer, no creemos que sea necesario comprometer un interés nacional cualquiera, citando un caso concreto. Bastaría invitar a la Comisión a establecer las atribuciones de la Asamblea en relación con el art. 19 del Pacto.

«Creemos de nuestro deber declarar, además, que las instrucciones de nuestro Gobierno no nos permiten someternos a un procedimiento que, afectando al fondo mismo de la demanda, nos priva del derecho de dar a conocer los hechos esenciales sobre los cuales se basa.—(Firmados).—*Aramayo.—Canelas*».

A pesar de estas salvedades, se produjo el dictamen de la comisión, declarando en sustancia que la demanda boliviana *tal como había sido presentada era inadmisibile e improcedente*.

Esa observación dió margen para que la Cancillería instruyese a sus delegados a fin de que renovaran la demanda, encuadrándola dentro del concepto del artículo 19 del estatuto orgánico. Entretanto, esta demanda así renovada no podía ser inscrita sino para la Asamblea del año próximo.

Finalmente, bajo la presión de la impaciencia de la Asamblea por terminar un incidente que había absorbido gran parte de sus energías, el delegado señor Aramayo se dirigió a la presidencia formulando la siguiente declaración:

«No obstante, considerando que las conclusiones a que ha llegado la comisión de juristas no implican en el hecho más que a la forma en que se ha presentado la demanda, y de ningún modo al fondo de la misma; considerando también que es deber de los miembros de la Sociedad de las Naciones facilitar el cumplimiento de la elevada misión que se propone, respetando las decisiones de ella, la delegación boliviana declara que acepta lealmente las conclusiones de la comisión de juristas y no insiste sobre la inscripción, en la orden del día de la Asamblea, de la de-

manda de Bolivia de 10. de noviembre de 1920, tal como ha sido presentada.—Pero al mismo tiempo declara formalmente que el Gobierno de Bolivia se reserva el derecho de someter nuevamente su demanda ante la Sociedad de las Naciones, de acuerdo con la forma y principios establecidos en el pacto de la Liga, el momento que juzgue oportuno.—Ruego, señor Presidente, acepte las seguridades de mi alta consideración.—(Firmado), ARAMAYO.>

Por mucha que haya sido la dedicación de la Cancillería para fijar punto por punto la conducta de los delegados, no pudo evitar que la nota del delegado Aramayo consignara una frase que no estuvo en las instrucciones del Gobierno: «el acatamiento al fallo de la comisión». Mientras tanto, quedó establecido el derecho de Bolivia para renovar la demanda, sobre bases más concretas y jurídicas y acaso presentarla ante la Corte Permanente de Justicia Internacional que acaba de constituirse.

Este organismo jurídico, el más autorizado que haya existido en el orden internacional desde el principio de las edades, está formado con el siguiente personal: Rafael Altamira (Español), Dionisio Azilotti (italiano), Ruy Barbosa (Brasileño), Antonio Bustamante (cubano), Lord Finlay (de la Gran Bretaña), Huber (Suizo), Loder (Países Bajos), Basset Moore (Estados Unidos), Nydhelm (Dinamarca), Oda (Japón), Weiss (Francia).

La acción boliviana en la última Asamblea de Ginebra ha conseguido los resultados que el Gobierno se había propuesto y que el país esperaba anhelosamente. La situación geográfica de Bolivia y la privación de su costa marítima, han sido hechos que han sido conocidos, estudiados y apreciados debidamente por una congregación de personalidades culminantes, dentro de la cual se ha producido una corriente vigorosa de eso que Mr. Bourgeois calificó la soberanía de la moral y de la justicia.

Una actitud voluntariosa y descompuesta de parte de los delegados de Bolivia, aunque aconsejada por muchos espíritus impacientes, no se habría armonizado con el concepto que tenemos de nuestro rol internacional, ni con los intereses efectivos y permanentes del país. Conservamos la plenitud de nuestro derecho para renovar, para vigorizar nuestra demanda y la facultad de reiterarla ante la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Mediante los procedimientos adoptados por la delegación boliviana, el dictamen de la comisión de juristas, que habría podido en cierta manera contrariar nuestras aspiraciones, no ha llegado ni llegará a ser votado. El derecho de Bolivia para renovar, para modificar, para trazar nuevos rumbos a su demanda, quedará íntegramente reconocido y se habrá producido una orientación nueva en las corrientes internacionales. El concepto del derecho y de la justicia se habrá impuesto a la conciencia universal.

La situación geográfica de Bolivia, privada actualmente de los atributos esenciales de la soberanía, se ha impuesto al estudio de las naciones como uno de los problemas que agitan a las sociedades modernas.

Al llevar al conocimiento de usted este conjunto de hechos, satisfactorios para la dignidad nacional, y reiterándole las instrucciones que tiene para perseverar en la orientación política que se le ha trazado, me es grato suscribirme de usted atento servidor.

Alberto Sutiérrez.