

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA BOLIVIE A LA RECHERCHE D'UN ACCÈS SOUVERAIN AU PACIFIQUE

PAR

JEAN-PAUL PANCRACIO (*)

Il est vital pour un Etat sans littoral d'obtenir un droit d'accès aux espaces maritimes les plus proches. Cependant, il est des cas où s'ajoute à la recherche d'un tel débouché une amertume particulière quand l'enclavement continental n'était pas, encore à une période relativement récente, la situation territoriale originelle de l'Etat. Etat sans littoral depuis 130 ans, à l'issue d'une guerre déclarée par elle et qu'elle a perdue, la Bolivie se bat depuis de nombreuses décennies pour tenter d'obtenir de son ancien vainqueur, le Chili, qu'il lui accorde un débouché sur l'océan Pacifique, à travers son ancienne province du désert d'Atacama. Le droit international de la mer contemporain lui reconnaît un tel droit. Toutefois, il est évidemment à négocier, dans ses modalités d'exercice, avec le ou les Etats enclavants, lesquels demeurent souverains sur leur propre territoire. Dans cette affaire, les demandes de la Bolivie ont en outre évolué à la hausse au fil des ans, passant d'un simple droit de transit à « un accès pleinement souverain » à l'océan Pacifique. C'est sur la base de cette revendication que le pays a engagé une instance devant la Cour internationale de Justice, tendant à ce que soit mise à la charge du Chili une obligation de négocier sur cette ultime exigence. La Cour a rendu sa décision sur le fond en octobre 2018.

LES CAUSES DE L'ENCLAVEMENT CONTINENTAL DE LA BOLIVIE

Les guerres du nitrate

L'affaire de l'enclavement de la Bolivie a pris naissance dans ce qu'on appelle dans l'histoire chilienne et de l'Amérique latine « les guerres du Nord » ou « guerres du nitrate ».

(*) Professeur émérite à l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Dans l'ensemble, ces conflits ont permis au Chili d'étendre son territoire, même s'il a dû laisser à l'Argentine une partie du sud du continent. Après une première guerre du nitrate dite également « guerre de la confédération » (1836-1839), c'est la « guerre du Pacifique » (1879-1884), opposant le Chili, d'une part, et le Pérou et la Bolivie, d'autre part, qui a revêtu les conséquences territoriales les plus significatives. Elle avait pour enjeu la souveraineté sur les territoires frontaliers entre ces trois pays, relevant géographiquement du désert d'Atacama, riches en nitrates naturels qui, à l'époque, constituaient le meilleur engrais qui soit pour l'agriculture. Le Pérou et la Bolivie, qui, certains de leur supériorité, étaient alliés par un pacte secret, refusèrent une médiation internationale.

La guerre ayant éclaté, ce fut le Chili qui en sortit vainqueur, tant sur mer que sur terre. Il s'empara militairement des deux provinces de Tarapacà et de Tacna, allant jusqu'à occuper Lima, la capitale péruvienne, durant trois ans, de 1881 à 1883. Le Traité d'Ancon (du nom d'une station balnéaire du Pérou) mit fin au conflit entre le Chili et le Pérou (1884) : le Chili obtint, d'une part, la cession définitive de la province de Tarapacà et, d'autre part, la gestion pour dix ans de deux autres provinces péruviennes, Tacna et Arica, pour l'attribution définitive desquelles un référendum devait être organisé. Ce dernier n'ayant jamais eu lieu, le Chili consentit par un accord de 1929 à rétrocéder au Pérou la province de Tacna, mais en conservant le port et la province d'Arica.

Dans les années qui suivirent, il n'y eut entre le Chili et la Bolivie qu'un armistice, en 1884. Il fallut attendre le traité de 1904 entre les deux Etats pour que soit mis un terme à l'état de guerre au sens juridique du terme (1). La Bolivie perdit sa province côtière et devint de ce fait un Etat enclavé, privé de son littoral sur le Pacifique. Le Chili lui consentait un accès au port d'Antofagasta (ancien port bolivien) avec la construction d'une voie ferrée entre ce dernier et la ville bolivienne de Yuyuni. Ce traité ne fut validé par le Sénat bolivien qu'à une très faible majorité, puis toujours contesté par les gouvernements boliviens successifs, lesquels demandaient un passage souverain, un corridor jusqu'au Pacifique.

Les dispositions du droit international public relatives au désenclavement des Etats sans littoral

Regagner son port d'attache quand on est en mer n'est pas toujours facile. Cela l'est encore moins quand on vient de la terre.

Un droit reconnu dans sa généralité

L'Etat sans littoral appartient à la catégorie plus large des Etats géographiquement désavantagés du fait de leur enclavement continental. A ce titre, le droit international contemporain et à l'heure actuelle la

(1) L'armistice n'est qu'une cessation de fait des hostilités, mais non le rétablissement de l'état de paix entre belligérants.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (10 décembre 1982) (2) : sont reconnus aux Etats enclavés un droit d'accès à la haute mer pour y faire naviguer leur propres navires sous leur pavillon et, pour l'exercice de ce dernier, un droit de libre transit à travers le territoire terrestre et les eaux intérieures des Etats enclavants : « *La haute mer est ouverte à tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral* » (article 87§1) ; « *Tout Etat, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon* » (article 90). La Convention consacre en outre à ce droit d'accès l'intégralité de sa partie X (articles 124 à 132).

Ce droit pour tout Etat de disposer d'un libre accès à la haute mer, espace international échappant à toute souveraineté, est partie prenante du principe plus général de liberté des mers. On peut dire qu'il en est même la première application. Ce n'est que par ce droit, au demeurant remarquable, que la liberté de la haute mer revêt une portée universelle, avec ce paradoxe que grâce à lui, cette liberté maritime essentielle prend, en fait, naissance sur la terre, dans l'enclavement continental. Et liberté d'accès à l'espace de haute mer implique évidemment que soit ménagé un accès au littoral le plus proche et le plus aisément accessible au bénéfice des Etats enclavés. Concrètement, le droit d'accès prend corps dans trois éléments constitutifs : en premier lieu, un droit de transit terrestre pour accéder ou revenir d'un littoral ; un droit à un port d'attache dans les eaux intérieures (petites baies et ports maritimes) d'un Etat côtier ; enfin, un droit de transit maritime à travers des eaux sous souveraineté et juridiction de ce même Etat côtier afin d'atteindre la haute mer ou d'en revenir.

Un droit subordonné quant à son exercice effectif

Rien dans le droit international de la mer actuel ne prévoit qu'un Etat sans littoral ait droit à un accès souverain au littoral d'un Etat côtier, en entendant par là le fait de pouvoir disposer d'un corridor d'accès dans lequel l'Etat sans littoral exercerait sa pleine souveraineté. Il y a en ce domaine une gageure que le droit international ne surmonte pas : accorder à l'Etat enclavé un droit d'accès à la mer sur un territoire relevant de la souveraineté d'un autre Etat. L'effectivité même de ce droit d'accès permettant le transit des personnes et des marchandises est par conséquent relativisée par la nécessité préalable de la négociation d'un accord international avec un, voire plusieurs, Etat(s) côtier(s) enclavant(s). Il ne s'agit donc pas d'un droit immédiat, mais d'un droit subordonné à la bonne volonté et à l'esprit de bon voisinage des Etats souverains dont les territoires isolent l'Etat sans littoral de l'espace océanique.

(2) La reconnaissance de ce droit d'accès est antérieure à la contention de 1982, mais en des termes beaucoup moins détaillés et relevant de textes épars. Le principe avait été reconnu pour la première fois par la Convention de Barcelone de 1921 (article 2), puis réaffirmé en 1958 par la Convention de Genève sur la haute mer (article 3), cette dernière stipulant l'obligation faite aux Etats de transit d'accorder un libre transit aux Etats sans littoral. Il y eut ensuite la Convention du 8 juillet 1965 sur le commerce de transit, qui se limitait au transit de marchandises et de bagages entre le territoire des Etats sans littoral et les ports maritimes. Il existe de nos jours 42 Etats sans littoral dans le monde.

LE LONG COMBAT DE LA BOLIVIE POUR SON DÉSENCLAVEMENT

Il faut distinguer en l'occurrence entre un véritable désenclavement, qui consisterait pour la Bolivie à retrouver un débouché territorial sur l'océan, d'un simple accord de transit par le territoire chilien. C'est sur ce second élément que les premières négociations ont porté. Plusieurs modalités de désenclavement ont été étudiées par les pays concernés.

L'accord de transit

Un premier élément de désenclavement eut lieu au moyen du chemin de fer. Puis les discussions diplomatiques ont porté sur le passage du gazoduc bolivien en territoire chilien ou péruvien. Elles se sont conclues par la signature d'un traité, considéré comme « historique », entre le Chili et la Bolivie, le 12 avril 2002. Une première rencontre essentielle avait eu lieu entre les deux chefs d'Etat, les présidents Ricardo Lagos (Chili) et Jorge Quiroga (Bolivie), lors de la conférence internationale sur le financement du développement qui s'était tenue en mars 2002 à Monterrey (Mexique). L'accord a finalement été signé par les deux présidents à San José de Costa-Rica.

L'accord a été facilité par la découverte d'importants gisements de gaz naturel en Bolivie. Il fallait à ce pays trouver un débouché maritime par lequel le gaz pourrait être exporté ; il fallait par le fait même passer un accord de transit territorial pour un gazoduc allant du lieu d'extraction, la ville de Tarija dans le sud-est de la Bolivie, au port maritime choisi (le nouveau port minéralier chilien de Mejillones sur la côte du désert d'Atacama).

Deux options s'offraient alors à la Bolivie : traiter avec le Pérou ou traiter avec le Chili. Le traité du 12 avril consacre ainsi, d'une part, la décision définitive de la Bolivie d'opter pour la solution chilienne et, d'autre part, la volonté affirmée du Chili, tout en réalisant une bonne affaire, de normaliser ses relations avec la Bolivie. Il n'en demeure pas moins que la voie chilienne pour accéder au littoral du Pacifique est nettement la plus longue par rapport à ce que serait la solution péruvienne, le long de la frontière entre le Pérou et le Chili, en direction du port chilien d'Arica qui appartenait au Pérou avant la guerre.

Un second volet de cet accord prévoyait que les deux pays engageraient rapidement un processus de négociations en vue d'aboutir à la conclusion de trois autres traités : un traité de libre commerce, un traité dit d'« intégration minière » et un traité « relatif à la conservation, administration et exploitation des ressources hydrauliques des deux parties ».

L'accord de 2002 est apparu pour les deux parties comme un « saut transcendantal » (3) puisqu'il leur a permis de rétablir pleinement leurs relations bilatérales affectées depuis plus d'un siècle par la guerre du

(3) Cf. le quotidien bolivien *La Tercera*, 13 avr. 2002, p. 4.

Pacifique et de rétablir en particulier les relations diplomatiques rompues en 1978.

La revendication d'un débouché souverain sur le Pacifique

L'espoir déçu de 1975

Cet accord a également permis à la Bolivie de pouvoir reposer, dans un climat diplomatique rasséréiné, la question de la restitution d'un débouché territorial, ne serait-ce que modeste, sur la côte du Pacifique. Car la Bolivie n'entend pas renoncer à sa revendication d'un littoral. D'autant moins qu'elle a inscrit dans sa Constitution, en 2008, une nouvelle disposition, en vertu de laquelle la récupération des territoires perdus dans la guerre du nitrate, en vue de *una salida directa et soberana* sur le Pacifique, quelle qu'elle soit, est désormais une obligation nationale et constitutionnelle. Cela impose à tout gouvernement bolivien d'en faire une cause majeure.

Le plus près d'une solution de débouché souverain sur le Pacifique en faveur de la Bolivie auquel les deux pays soient parvenus s'est produit en 1975 : le Chili avait accepté le principe de la création d'une enclave bolivienne sur la façade océanique du Chili. L'accord a toutefois échoué, côté chilien, en raison d'une opposition catégorique de la marine nationale chilienne, organe très influent au sein de l'Etat, spécialement à l'époque, sous le régime du président Augusto Pinochet.

Un autre élément complique ce dossier : le caractère tripartite que devrait revêtir tout accord sur la question. En effet, le Pérou entend toujours avoir son mot à dire dans la mesure où il a également des territoires actuellement chiliens à réintégrer dans sa souveraineté. Dans un accord de 1929, le Chili s'était engagé envers le Pérou à ne pas traiter seul avec la Bolivie. En contrepartie de cet engagement, le Pérou était allé jusqu'à céder le port d'Arica, sur sa frontière, au Chili. Il reste à l'évidence toujours méfiant au regard des négociations chilo-boliviennes.

Le contentieux engagé par la Bolivie devant le Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice (CIJ) a été saisie en 2013 d'une requête de la Bolivie tendant non pas à obtenir directement que la Cour lui reconnaisse un droit d'accès à l'océan Pacifique par le territoire du Chili, mais à dire que ce dernier a une obligation de négocier sur ce sujet. La Cour a rendu son arrêt sur le fond le 1^{er} octobre 2018 (4). Et il déboute la Bolivie.

Il n'y a pas, en droit international public, une obligation générale faite aux Etats de négocier en tout sujet dans les différends qui les opposent. Le principe du règlement pacifique des différends affirmé par la Charte des Nations Unies en son article 2§3 – « *les membres de l'Organisation règlent*

(4) CIJ, *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, 1^{er} oct. 2018, §153.

leurs différends internationaux par des moyens pacifiques [...] » – n'est pas réductible à une obligation de négocier car il laisse aux Etats, en la matière, une pluralité de modalités, parmi lesquelles la médiation, la conciliation, l'arbitrage, la voie juridictionnelle... et la négociation directe le cas échéant, toutes procédures qu'énumère par ailleurs l'article 31. Il en est de même de l'article 3 de la Charte de l'Organisation des Etats Américains (OEA) dont les deux Etats sont membres. Dès lors, confrontée à une telle demande, la CIJ se devait de rechercher si, dans les accords bilatéraux, voire dans des déclarations unilatérales à caractère officiel, le Chili aurait pris, eu égard à ce différend, un engagement de négocier avec la Bolivie en vue de mettre fin à un litige qui dure depuis des décennies.

L'argumentation et les éléments de preuves apportées par la Bolivie pour tenter de convaincre la Cour se sont avérés bien minces et, pour tout dire, inopérants. S'agissant des documents présentés par la Bolivie comme manifestant l'existence d'un accord pour négocier, ils tinrent en un procès-verbal de réunion datant de 1920, en notes diplomatiques datant de 1950, en une déclaration commune du 8 février 1975, en communiqués des deux ministères des Affaires étrangères émis en 1986, en une nouvelle déclaration commune des deux ministères faite en février 2000 et en l'ordre du jour de groupe de travail bilatéral établi en 2006. Aucun de ces documents, si tant est qu'ils puissent être considérés comme des instruments diplomatiques pouvant revêtir une portée normative et contraignante, n'a été considéré comme manifestant un engagement clair du Chili de consentir à une négociation avec la Bolivie en vue de discuter d'un accès souverain au Pacifique en faveur de cette dernière. Il en a ensuite été de même des actes unilatéraux émis dans ce dossier par le Chili. En désespoir de cause, la Bolivie finit par avancer l'idée que si, pris isolément, chacun des documents versés à l'appui de sa requête ne suffisait à faire apparaître un engagement du Chili à négocier, du moins l'ensemble du corpus ainsi élaboré pouvait constituer la preuve d'un tel engagement. Ce ne fut pas, et à bon droit, accepté par la Cour.

Néanmoins, au-delà de cette tentative bolivienne – dont les chances d'aboutir étaient infiniment réduites – d'emprunter la voie du contentieux juridictionnel, se fait jour une considération plus globale, que devrait prendre en compte le Chili. D'abord, la demande de la Bolivie en l'espèce a trait à un territoire qui était le sien autrefois et qu'elle a perdu par fait de guerre, quand bien même sa cession au Chili aurait-elle été validée en 1904 par un traité évidemment imposé par le vainqueur. Ensuite, les désagréments nés, pour un Etat, d'un enclavement continental par perte de sa façade maritime à l'issue d'un conflit sont tels pour son économie, son développement, sa politique et sa présence au monde, mais aussi sa culture, que la restitution *a minima* d'un débouché sur une partie du littoral qui lui a été enlevé devrait être une obligation non seulement juridique, mais également morale, ne serait-ce qu'en termes de bon voisinage, de la part de l'Etat enclavant.

La Cour le voit d'ailleurs également ainsi puisqu'elle conclut son arrêt en précisant que la conclusion à laquelle elle est parvenue « *ne doit cependant pas être comprise comme empêchant les Parties de poursuivre leur dialogue et leurs échanges dans un esprit de bon voisinage, afin de traiter les questions relatives à l'enclavement de la Bolivie, dont la solution est considérée par l'une et l'autre comme relevant de leur intérêt mutuel. Avec la volonté des Parties, des négociations ayant un sens seront possibles* » (5).

L'affaire reste donc ouverte et inscrite à l'agenda diplomatique des deux pays.

(5) CIJ, *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, 1^{er} oct. 2018, §176.