

DECLARACIONES

UNA TRANSFORMACIÓN IRREVOCABLE DEL DERECHO INTERNACIONAL

DECLARACIÓN DE JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR,
SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

CON LA FIRMA del Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y con la apertura a la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, culminan los esfuerzos que se iniciaron hace 14 años para establecer un nuevo orden jurídico para el espacio oceánico. No se requiere del inicio del proceso de ratificación de la Convención para afirmar que el derecho internacional se encuentra ya irrevocablemente transformado en lo que respecta a los mares.

Muchos de los que se encuentran hoy en esta sala participaron en las fases iniciales de la larga negociación que hoy culmina. Recordarán que no faltó quienes reaccionaran con escepticismo cuando se insinuó por primera vez la posibilidad de iniciar una revisión fundamental de instituciones a veces seculares. Ni faltó tampoco quienes reaccionaran con franca hostilidad ante la perspectiva de ir aún más allá en ciertos campos y de crear instituciones jurídicas totalmente nuevas.

Los anteriores esfuerzos de las Naciones Unidas en el Derecho del Mar, cuyo mérito no corresponde juzgar hoy, ofrecían escaso estímulo para esta nueva empresa, ya que la comunidad internacional que decidió convocar a esta Tercera Conferencia era cuantitativamente muy superior a la que elaboró las Convenciones de 1958 y la diversidad caledoscópica de sus integrantes la hacía cualitativamente una entidad nueva y diferente.

Los seis años de trabajos de la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional desplegaron una gama de negociación que constituía para unos un reto y para otros una utopía.

Es fácil comprender el estado de espíritu que imperaba cuando se inauguró la Conferencia hace casi nueve años. Oscilaba entre la es-

peranza y el temor, entre la ansiedad por acordar nuevas modalidades de convivencia pacífica y las limitaciones impuestas por los intereses nacionales, así como por las diferencias ideológicas y económicas y por el arraigo a veces excesivo de principios y conceptos tradicionales.

Texto levemente editado, de una declaración formulada el 10 de diciembre de 1982 en el último periodo de sesiones de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, celebrado en Montego Bay, Jamaica, una vez abierta a la firma la Convención.

Al convocar esta Conferencia, la Asamblea General reconoció que los diversos problemas relativos al espacio oceánico estaban íntimamente interrelacionados, y que por lo tanto debían examinarse y resolverse conjuntamente. La Conferencia fue rigurosamente consecuente con esta premisa de su mandato. Se apartó de los procedimientos tradicionales y buscó métodos nuevos de trabajo que condujeron paulatinamente, mediante un esfuerzo paciente, primero a textos oficiosos cada vez más cercanos al consenso y, finalmente, a la adopción de un proyecto de Convención sobre el cual pudieran pronunciarse oficialmente todos los Estados. El reglamento de la Conferencia, que frecuentemente parecía una camisa de fuerza, resultó en la práctica un elemento que coadyuvó a la búsqueda del consenso en torno a la Convención en sus artes diversas y en su conjunto. Estos métodos se concibieron en reconocimiento de la indivisibilidad del conjunto que debe constituir el derecho del mar; ésta era la única manera de reconciliar intereses divergentes y de alentar compromisos y asegurar así una participación tan amplia como fuera posible en el acuerdo final.

Pero el método novedoso adoptado por la Conferencia no habría podido, por sí mismo, hacer progresar las negociaciones si no hubiera existido en las diferentes regiones del mundo la voluntad de buscar con empeño fórmulas de conciliación de intereses y de armonización de los diferentes sistemas jurídicos y políticos.

La convocatoria de la Conferencia dio comienzo no solamente a una compleja negociación en varios planos; desencadenó simultáneamente un proceso acelerado de cambio en la conducta de los Estados respecto de los usos del mar. En efecto, el proceso ordenado de cambio del orden jurídico de los océanos que se desarrolló a través de las Naciones Unidas respondió a una imperiosa necesidad sentida en todas las regiones del mundo que se manifestó en la multiplicidad de declaraciones y de actos internacionales cuyos respectivos instrumentos llevaron el nombre de las ciudades de distintos continentes en que dichas declaraciones y actos fueron adoptados, evidenciando de este modo el carácter universal con que se gestaba esta evolución. Cada uno de esos documentos representa una contribución nueva, un intento de aproximación y, sobre todo, una

expresión de la voluntad de los Estados por lograr fórmulas de entendimiento colectivo que aseguraran el disfrute pacífico de los mares y sus recursos.

El nuevo derecho del mar nacido en esta forma, ya no es simplemente el resultado de un juego de acción y reacción de los países más fuertes, sino el fruto de la voluntad de una abrumadora mayoría de naciones de todas las partes del mundo con diferentes grados de desarrollo y con características geográficas diversas respecto del espacio oceánico, que convergieron en una corriente de cambio a nivel global.

Quiero detenerme brevemente en la naturaleza de los resultados de la Conferencia, pues me parece que este examen puede revelar importantes lecciones para el sistema de negociación multilateral en general, y la elaboración de tratados en particular.

El procedimiento novedoso para la elaboración de este importante tratado multilateral se criticó con frecuencia por ser prolongado, lento y pesado. Pero el hecho de que 119 países hayan firmado la Convención hoy, en el mismo día de su apertura a la firma, es la respuesta más clara a esas críticas. Nunca en la historia de las relaciones internacionales un número tan grande de países había firmado inmediatamente el resultado de sus deliberaciones para comprometerse a actuar de acuerdo con sus obligaciones. Ésta es una lección muy importante que surge de esta Conferencia.

La Conferencia ha producido acuerdos por su esencia no confesionales, depurados de doctrina partidaria. Sus decisiones, en última instancia, proceden más de una conciliación pragmática de intereses que de un cotejo de doctrinas. Este tratado, forzosamente, ha tenido que hurgar más allá de las posiciones declaradas, pese a que éstas a veces parecían talladas en mármol. Se ha aventurado fuera de la caverna platónica, y se ha procurado atender y satisfacer las necesidades fundamentales que yacían detrás de las ideas y a veces de las leyes nacionales, que son, al fin y al cabo, hechura del hombre.

Abrigo la esperanza de que los Estados, al considerar soberanamente la firma y ratificación de esta Convención, puedan inspirarse de este enfoque adoptado por la Conferencia, y así despojar su propio proceso de decisión de toda mitología.

La Convención que hoy se abrió a la firma contiene soluciones generalmente aceptables en lo que toca a los espacios marítimos que están bajo la soberanía y la jurisdicción de los Estados, la utilización racional de los recursos vivos y no vivos, los derechos de los países sin litoral, la promoción de la investigación científica marina como instrumento al servicio del desarrollo económico y social de todos los pueblos, la preservación del medio marino, el respeto a las libertades que por tradición se han consagrado respecto del mar en cuanto interesa a toda la comunidad y la solución por medios pacíficos de las controversias relacionadas con los espacios oceánicos.

Estas normas, que constituyen un conjunto equilibrado y armónico, acrecentarán su eficacia si los Estados pueden concertar su acción, compara sus experiencias y convertir el nuevo régimen jurídico en un incentivo para nuevas formas de cooperación internacional. Esto requiere la acción también armónica de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, objetivo que como Secretario General promoveré desde hoy, dentro de las funciones que me corresponden de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con la propia Convención.

Deseo señalar el desafío que representa, muy en particular, la puesta en marcha del régimen y el mecanismo que la Convención ha establecido para la administración de los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional, que constituyen el patrimonio común de la humanidad. Por una feliz coincidencia, este concepto innovador, concebido en función del hombre, que debe ser el beneficiario del derecho, consagrado en la Declaración de Principios aprobada por la Asamblea General en 1970, llega a la plenitud de la expresión jurídica justamente en el Día de los Derechos Humanos.

La Conferencia ha decidido, conjuntamente con la aprobación de la Convención, el establecimiento de una Comisión Preparatoria facultada para reconocer ciertos derechos a quienes hayan hecho inversiones preparatorias compatibles con el nuevo régimen jurídico con la mira ulterior de explotar los recursos de los fondos marinos, y para tomar las medidas necesarias que permitan a la Autoridad Internacional y al Tribunal Internacional del Derecho del Mar funcionar tan pronto entre en vigor la Convención. Este solo hecho crea una situación que carece de precedentes en la historia del derecho internacional. La Comisión Preparatoria tiene la oportunidad ahora de producir reglas y procedimientos que eliminen incertidumbres sobre los derechos y las obligaciones de todas las partes interesadas, y así facilitar el proceso de toma de decisiones que promueva la aceptación universal del nuevo régimen jurídico.

La comunidad internacional tiene con usted, Señor Presidente, con su ilustre antecesor cuya memoria nos acompaña en esta tarde histórica, con los Señores Presidentes de las tres Comisiones principales, con el Señor Presidente del Comité de Redacción, con el Señor Relator General y con todos los eminentes delegados que colaboraron en el manejo de difíciles negociaciones, de cuyos nombres se deja testimonio en el Acta Final, una deuda de profunda gratitud. Usted y todos ellos así como la Secretaría, encabezada por mi Representante Especial, han dado un ejemplo de perseverancia, de devoción por una causa en la cual creían con profunda convicción y de objetividad en la búsqueda de soluciones aceptables para todos.

Hoy se cierra con éxito una etapa y comienza una nueva, igualmente exigente y difícil. Esta Convención es como una ráfaga de aire fresco

en un momento de seria crisis en la cooperación internacional, y de retracción en el uso de los mecanismos internacionales para la solución de los problemas de escala mundial. Ojalá que esta ráfaga anuncie un vendaval de Norte a Sur, Sur a Norte, Este a Oeste y Oeste a Este. De esto dependerá que la comunidad internacional reafirme su voluntad de encontrar, dentro del marco de las Naciones Unidas, soluciones más adecuadas a los graves problemas de un mundo donde el denominador común es la interdependencia.

UNA CONSTITUCIÓN PARA LOS OCÉANOS

DECLARACIONES DE TOMMY T. B. KOH, DE SINGAPUR, PRESIDENTE DE LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

EL 10 DE DICIEMBRE de 1982 hemos establecido un nuevo hito en la historia del derecho. Por primera vez en los anales del derecho internacional una Convención fue firmada por 119 países el mismo día en que fue abierta a la firma. No sólo el número de signatarios constituye un hecho notable; es igualmente importante que la Convención haya sido firmada por Estados pertenecientes a todas las regiones del mundo, de Norte a Sur y de Este a Oeste, por Estados ribereños, Estados sin litoral y Estados en situación geográfica desventajosa.

Cuando emprendimos el largo y arduo camino que debimos recorrer para elaborar una nueva Convención sobre el Derecho del Mar, que abarca 25 temas y cuestiones, muchos nos dijeron que nuestro objetivo era demasiado ambicioso e inalcanzable. Hemos demostrado que los escépticos estaban equivocados y hemos logrado aprobar una Convención que abarca todos los aspectos de los usos y recursos del mar.

Queda por saber si hemos alcanzado nuestro objetivo fundamental de elaborar una completa constitución para los océanos capaz de resistir el paso del tiempo. Mi respuesta es afirmativa y los motivos son los siguientes:

La Convención promoverá el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ya que reemplazará a una plétora de reivindicaciones contrapuestas de los Estados ribereños por límites universalmente aceptados del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

El interés de la comunidad mundial en la libertad de navegación se verá realzado por los importantes acuerdos a que se ha llegado en

relación con la condición jurídica de la zona económica exclusiva, el régimen de paso inocente por el mar territorial, el régimen de paso en tránsito por estrechos utilizados para la navegación internacional y el régimen de paso por vías marítimas archipelágicas.

El interés de la comunidad en la conservación y utilización óptima de los recursos vivos del mar será promovido en virtud de la aplicación estricta de las disposiciones de la Convención relativas a la zona económica exclusiva.

Texto adoptado de las declaraciones formuladas por el Presidente los días 6 y 11 de diciembre de 1982 en el último período de sesiones de la Conferencia, celebrado en Montego Bay.

La Convención contiene nuevas e importantes normas sobre la protección y preservación del medio marino de la contaminación.

La Convención contiene nuevas normas sobre investigación científica marina que establecen un equilibrio equitativo entre los intereses del Estado investigador y los del Estado ribereño en cuya zona económica o plataforma continental se haya de realizar la investigación.

El sistema obligatorio de solución de controversias establecido en la Convención fomentará el interés de la comunidad mundial en la solución pacífica de las controversias y la prevención del uso de la fuerza en la solución de controversias entre los Estados.

La Convención ha logrado reflejar en instituciones y arreglos justos y viables el principio de que los recursos de los fondos marinos profundos constituyen el patrimonio común de la humanidad.

Aunque diste de lo ideal, encontramos en todo caso en la Convención elementos de equidad internacional, como la distribución de los ingresos obtenidos de la plataforma continental más allá de las 200 millas, la concesión a los Estados sin litoral o en situación económica desventajosa de acceso a los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de sus Estados vecinos, la relación entre los pescadores ribereños y los pescadores de mar adentro y la distribución de los beneficios que se han de obtener de la explotación de los recursos de los fondos marinos profundos.

Desearía destacar las principales ideas que encontré en las declaraciones que formularon las delegaciones en Montego Bay.

En primer lugar, se ha señalado que la Convención no satisface plenamente los intereses y objetivos de ningún Estado. Con todo, se expresó la opinión de que representa un logro monumental de la comunidad internacional, sólo superado por la Carta de las Naciones Unidas. La Con-

vención es el primer tratado general que abarca prácticamente todos los nizar los intereses contrapuestos de todas las naciones.

aspectos de los usos y recursos de los mares y océanos y ha logrado armo-

La segunda idea que surge de las declaraciones formuladas es que las disposiciones de la Convención están estrechamente relacionadas entre sí y constituyen un todo indisoluble. Por lo tanto, los Estados no pueden elegir lo que les guste y hacer caso omiso de lo que no les guste. Se afirmó también que derechos y obligaciones son inseparables y que no es posible reivindicar derechos con arreglo a la Convención si no se está dispuesto a asumir las obligaciones correspondientes.

La tercera idea que se ha expresado es que esta Convención no es un instrumento de codificación. El argumento de que, con la excepción de la Parte XI, la Convención codifica derecho consuetudinario o refleja la práctica internacional vigente es objetivamente incorrecto y jurídicamente insostenible. El régimen del paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional y el régimen de paso por las vías marinas archipelágicas son dos ejemplos de los muchos conceptos innovadores que contiene la Convención. Incluso el artículo 76, que se refiere a la plataforma continental, incorpora nuevas normas jurídicas, pues ha hecho extensivo el concepto de plataforma continental al talud continental y a la emersión continental. Esta concesión hecha a los Estados de ancho margen tenía como contrapartida el acuerdo de compartir los ingresos derivados de la plataforma continental más allá de las 200 millas. Creo, pues, que el Estado que no sea parte en la Convención no puede invocar los beneficios del artículo 76.

La cuarta idea se refiere a la legalidad del intento de explotar los recursos de la Zona internacional de los fondos marinos y oceánicos. Oradores pertenecientes a todos los grupos regionales y grupos de intereses dijeron que la doctrina de la libertad de la alta mar no sirve de base jurídica para que un Estado conceda derechos exclusivos sobre un sitio minero en la Zona internacional de los fondos marinos. Muchos aducen que el artículo 137 de la Convención ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario al mismo nivel que la libertad de navegación. La tentativa de cualquier Estado de explotar los recursos de los fondos marinos profundos fuera del marco de la Convención dará lugar, por consiguiente, a la condena de toda la comunidad internacional y entrañará graves consecuencias políticas y jurídicas. Todos los oradores hicieron un sincero llamamiento a los Estados Unidos para que reconsideraran su posición. A lo largo de toda su historia los Estados Unidos han apoyado el desarrollo progresivo del derecho internacional y pugnado por el imperio del derecho de las relaciones entre los Estados. La actitud del actual Gobierno de los Estados Unidos respecto de esta Convención es inexplicable a la luz de su historia, de sus intereses concretos en cuanto al derecho del mar y del papel de van-

guardia que han desempeñado en la negociación de las numerosas fórmulas de transacción que hicieron posible este tratado.

Una última idea que surge de los discursos se refiere a la Comisión Preparatoria. Al haber firmado la Convención el número requerido de Estados, la Comisión Preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y del Tribunal Internacional del Derecho del Mar dará comienzo a sus trabajos. La Comisión tendrá que aprobar las normas y procedimientos necesarios para la aplicación de la resolución II de la Conferencia, relativa a los primeros inversionistas. Entre otras cosas, redactará las normas, reglamentos y procedimientos detallados para la extracción de minerales de los fondos marinos. Si la Comisión realiza sus trabajos en forma eficaz, objetiva y práctica, dispondremos de un sistema viable para la extracción de minerales de los fondos marinos. Esto alentará a quienes optaron por mantenerse al margen a acercarse y dar su apoyo a la Convención. Si, por el contrario, la Comisión Preparatoria no realiza sus trabajos en forma eficaz, objetiva y práctica, todos nuestros esfuerzos de los 14 últimos años habrán sido en vano.

En su memoria sobre la labor de las Naciones Unidas (A/37/), de 7 de septiembre de 1982, el Secretario General señaló lo siguiente:

Hemos visto, en el caso del derecho del mar... qué notables resultados pueden lograrse en negociaciones bien organizadas en el marco de las Naciones Unidas, incluso respecto de las cuestiones más complejas...

Tal vez sea útil individualizar algunas de las características del proceso de negociación de esta Conferencia que resultaron productivas y extraer algunas lecciones de la experiencia que ha dejado.

En primer lugar, cabe mencionar la importancia que reviste lograr un consenso sobre las cuestiones de fondo en las cuales los Estados tengan importantes intereses. La Conferencia, sensatamente, ha resistido la tentación de someter a votación las propuestas de carácter sustantivo, ya que quienes votasen en contra de ellas naturalmente no se sentirían obligados. Sin embargo, el procedimiento de consensos requiere que todas las delegaciones, tanto las que están en la mayoría como las que están en la minoría, procuren de buena fe dar cabida a los intereses de los demás.

En segundo lugar, la Conferencia decidió sensatamente que el método del acuerdo global no impediría que los 25 temas y cuestiones fueran asignados a distintos foros de negociación, a condición de que los resultados se consolidaran de manera de formar un todo inseparable.

En tercer lugar, el sistema de grupos contribuyó a los trabajos de la Conferencia al ayudar a las delegaciones a determinar sus posiciones y permitir que se celebrasen negociaciones entre grupos con intereses contrapuestos. En todo caso, hay que utilizarlo con flexibilidad para impedir que una actitud rígida paralice el proceso de negociación.

En cuarto lugar, las negociaciones de la Conferencia no habrían podido culminar con éxito si no hubiésemos procedido en forma gradual a encuadrar el proceso en marcos cada vez más reducidos. Es evidente que no puede haber negociaciones serias en un órgano integrado por 160 delegaciones.

En quinto lugar, son útiles las comisiones principales, los grupos oficiales de negociación, los grupos oficiosos de negociación e incluso los grupos de negociación convocados en forma privada. En general, cuanto más oficioso sea un grupo de negociación, mayores serán las probabilidades de que logre avanzar en sus trabajos. Algunos de los problemas más difíciles con que tropezó la Convención se resolvieron en grupos de negociación convocados privadamente, como el Grupo Evenesen y el Grupo Castañeda.

En sexto lugar, el Comité de Redacción y sus grupos lingüísticos desempeñaron una función de suma importancia en el proceso de negociación. Gracias a su ardua labor, tenemos un tratado en seis idiomas y no seis tratados en seis idiomas.

En séptimo lugar, el desempeño de las autoridades de una conferencia puede contribuir en gran medida a su éxito o su fracaso. En nuestro caso, tuvimos la enorme fortuna de que los miembros del Colegio trabajaran bien como equipo. La Conferencia bien podría haberse empantanado en alguna de sus muchas crisis si los miembros del Colegio no hubiesen estado unidos o hubiesen dejado de impartir dirección a la Conferencia.

En octavo lugar, la Secretaría desempeñó un importante papel en los trabajos de la Conferencia. Los funcionarios de la Secretaría, bajo la hábil dirección del Representante Especial del Secretario General, prestaron no sólo excelentes servicios a la Conferencia, sino también asistencia a su Presidente y a los Presidentes de las diversas comisiones o grupos que participaron en las negociaciones. Querría aprovechar esta oportunidad para agradecer al Sr. Bernardo Zuleta y a su leal Representante Adjunto, Sr. David Hall.

En noveno lugar, querría también expresar mi reconocimiento por la función desempeñada por organizaciones no gubernamentales tales como el Grupo Neptuno, que prestaron a la Conferencia tres útiles servicios, trajeron expertos independientes para que se reunieran con las delegaciones, lo que nos permitió contar con una fuente independiente de información sobre cuestiones técnicas, prestaron asistencia a representantes de países en desarrollo a fin de salvar la disparidad técnica entre ellos y sus colegas, procedentes de países desarrollados y, por último, nos dieron la oportunidad de reunirnos fuera de la Conferencia, en un clima relajado, para examinar algunas de las cuestiones más difíciles que habrá de resolver.

La Convención, si bien se compone de una serie de transacciones, forma un todo inseparable. Por ello no prevé la posibilidad de que se formulen reservas y por ello los Estados no pueden escoger lo que les guste y dejar de lado lo que no les guste. En derecho internacional, al igual que en el interno, los derechos y las obligaciones son inseparables. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico no es posible reivindicar derechos en virtud de la Convención si no se está dispuesto a asumir las obligaciones correspondientes.

Que ninguna nación desbarate este logro memorable de la comunidad internacional.

No puedo concluir sin recordar una vez más nuestra deuda colectiva para con dos hombres, Hamilton Shirley Amerasinghe [ex Presidente de la Conferencia] y Arvid Pardo [ex Representante Permanente de Malta ante las Naciones Unidas]. Arvid Pardo aportó dos ideas semi-natales a nuestro trabajo; en primer lugar, que los recursos de los fondos marinos profundos constituyen el patrimonio común de la humanidad y, en segundo lugar, que todos los aspectos de los espacios oceánicos están relacionados entre sí y deben considerarse como un todo inseparable. Shirley Amerasinghe dirigió nuestras actividades desde 1968 hasta su intempestivo fallecimiento en 1979.

En última instancia, creo el éxito de esta Conferencia se debe a que en ella se reunió una "masa crítica" de colegas que eran destacados abogados y negociadores. Tuvimos éxito porque no consideramos a nuestros interlocutores en las negociaciones enemigos a quienes había que derrotar. Pensábamos en las cuestiones que se examinaban como obstáculos comunes que debían superarse. Trabajamos no sólo para promover los intereses nacionales de cada uno, sino también para materializar nuestro sueño común de redactar una constitución para los océanos.

Hemos fortalecido las Naciones Unidas al demostrar que, si existe la voluntad política necesaria, las naciones pueden utilizar la Organización como centro para armonizar sus actos. Hemos probado que con una dirección y gestión adecuadas las Naciones Unidas pueden constituir un eficaz foro para la negociación, incluso de las cuestiones más complejas. Celebramos hoy el triunfo del imperio del derecho y del principio de la solución pacífica de las controversias. Por último, celebramos la solidaridad de la humanidad y la realidad de la interdependencia entre las naciones, simbolizadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.