

## LA CONFERENCIA DEL MAR: DE LA ESPERANZA AL DESENCANTO

### A MODO DE REFLEXIÓN INICIAL

Ginebra y Nueva York han sido este año<sup>1</sup>, próximo ya a rendir cuentas, los escenarios en los que la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha desarrollado las actividades correspondientes a su séptimo período de sesiones. Los dos emplazamientos de la ONU, el europeo con la serena perspectiva del lago Lemán al fondo y su probada solvencia en organismos técnicos, y el americano, en la selva de piedra de Manhattan, más deshumanizado y de mayor cargazón política, han compartido los empeños y esfuerzos de las delegaciones de casi centenar y medio de países por sacar adelante un acuerdo aceptable, que entrañe lograr una convención única que abarque todos los temas relacionados con la Ley del Mar, y no una serie de convenciones sobre aspectos específicos. Empeño loable, ambicioso y casi utópico —el tiempo se está encargando de testimoniarlo—, porque la complejidad e interrelación de temas y disparidad de posiciones son poco menos que insuperables.

A pesar de la naturaleza legal, económica, técnica y científica de las cuestiones que se discuten, existe una acusada carga política en la Conferencia, y todo tema a debatir se convierte en político por definición. Pero en honor a la verdad hay que decir que ninguna nación de modo individual, ni ningún grupo de interés la dominan. Los tradicionales alineamientos se rompen y se reanudan, y cuando se utilizan razones técnicas o científicas se hace en una gran parte como instrumento de políticas nacionales.

Cada período de sesiones de la Conferencia tiene un diverso talante y distintos procedimientos en el planteamiento de los debates. No obstante, tres aspectos relacionados entre sí parecen sobreponerse a los demás: una determinación general de establecer algún tipo de régi-

---

<sup>1</sup> 1978, fecha en que fue escrito este estudio (N. de la R.).

men internacional para la administración de los recursos minerales de los fondos marinos profundos; el nacionalismo resurgente que se expresa principalmente en la acción de los Estados costeros para conseguir la mayor cantidad de superficie marítima, y el denodado esfuerzo del «Grupo de los 77» para utilizar la Ley del Mar como un instrumento más en el apoyo de la consecución de un nuevo orden económico internacional.

Es imposible lograr —y ello está en la mente de todos— una Ley del Mar perfecta o ideal, debido a que muchos intereses y puntos de vista conflictivos deben ser conciliados en la Conferencia. La negociación, el compromiso e incluso el «chalaneo» en los pasillos o cafetería, a través de grupitos informales o con «recaderos de expectativas» adquieren más importancia que las deliberaciones o debates en comisiones y plenarios. De esta forma pueden lograrse compromisos que si no complacen a todos enteramente, tampoco desagradan a nadie lo suficiente como para romper el consenso de la Conferencia.

Se puede comprobar que todos los grupos políticos geográficos o grupos de intereses comunes pueden permitirse toda clase de alianzas o de presiones y que las negociaciones, incluso de un grupo a otro, pueden ser muy complejas y difíciles. Esto puede ser explicado si se piensa que, a diferencia con la Conferencia de Ginebra de 1958, la actual no ha contado con un anteproyecto de convenio elaborado tras varios años de trabajo por un órgano de gran categoría jurídica, como era la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Por el contrario, el instrumento de trabajo que la Tercera Conferencia del Mar ha utilizado como base de negociación ha atravesado diversas fases. La elaboración y discusión del texto único oficioso para fines de negociación llevada a cabo durante parte de los tercero, cuarto y quinto período de sesiones fue superada en el sexto con el «texto único revisado», y ya el séptimo período, en sus dos fases, contó con un «texto integrado oficioso para fines de negociación», que es el que ha servido de modelo en el doble período de sesiones de Ginebra y Nueva York, últimamente vividos por la Conferencia.

El texto integrado oficioso para fines de negociación, aunque es únicamente un instrumento de procedimiento para facilitar la negociación está, sin embargo, funcionando como un borrador de tratado, y la mayor parte de él representa un consenso no oficial. Alguno de sus aspectos no están todavía fijados y quedan aún muchas negociaciones por delante. El documento tiene 303 artículos y siete anexos. Y los títu-

## LA CONFERENCIA DEL MAR: DE LA ESPERANZA AL DESENCANTO

los están ordenados de tal modo que evidencian la continua invasión del concepto tradicional de *mare liberum* por parte de los Estados costeros.

### LOS CONDICIONANTES INMEDIATOS DEL DERECHO DEL MAR

Quizá la comunidad internacional no se hubiera sentido empujada a una nueva revisión del Derecho del Mar, tras la obra incompleta pero conformista de Ginebra, si el 1 de enero de 1967 el representante permanente de Malta en las Naciones Unidas, embajador Alvid Pardo, en un larguísimo discurso de cuatro horas ante la Asamblea General, no hubiese afirmado que «el lecho del mar y el fondo del océano más allá de los límites de jurisdicción nacional, no eran susceptibles de apropiación por ningún Estado; deberían quedar reservados exclusivamente para fines pacíficos y su exploración y explotación habría de ser en beneficio de la humanidad». De hecho este fue el precedente más inmediato de la creación de una «Comisión sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de jurisdicción nacional», precedente a su vez de la Tercera Conferencia Internacional del Derecho del Mar, ya que al iniciar sus trabajos la Comisión de Fondos Marinos comprobó que el tema no se podía estudiar aisladamente de otros problemas del Derecho marítimo.

¿Por qué este súbito interés en los fondos marinos y en último término en una nueva conferencia sobre la Ley del Mar? Parecen existir numerosas razones. En primer lugar las cuatro convenciones adoptadas en Ginebra en 1958 y otra sobre países sin salida al mar celebrada en Nueva York en 1965 dejaron sin resolver una serie de problemas, que según fue pasando el tiempo fueron agravándose. Por otra parte, las convenciones estuvieron lejos de ser aceptadas universalmente, y tampoco fueron lo suficientemente ejecutivas como para establecer normas de obligado cumplimiento.

En segundo término el ritmo de la descolonización aumentó progresivamente, ya que entre la Conferencia de Ginebra de 1958 y el final de 1967 ingresaron en las Naciones Unidas cuarenta y una naciones, diecisiete de las cuales lo hicieron en 1960. Se trata, pues, de Estados nuevos que al acceder a la independencia han hallado un derecho internacional establecido de antemano, derecho del mar incluido. Estos países han desarrollado un cierto sentido de solidaridad que tuvo como consecuencia la creación del «Grupo de los 77», formado por países en vías de desarrollo, que han ido aumentando paulatinamente hasta te-

ner hoy ciento catorce miembros. Como estos Estados alimentan propósitos muy realistas acerca de las relaciones entre los intereses nacionales y el Derecho internacional, conviene que siendo el Derecho del Mar convencional, un derecho establecido por otros y no por ellos, es un derecho creado para beneficiar a otros y no a ellos. Su contestación al Derecho del Mar no será, por descontado, sino un aspecto de su contestación general al Derecho internacional hecho por otros, y por consiguiente para otros.

Un tercer factor lo representa el valor potencial de los nódulos de manganeso que fueron descubiertos en la primera expedición de investigación oceanográfica realizada por el buque británico «HSM Challenger» en el último tercio del pasado siglo, y dado a la publicidad a principio de la década de los sesenta. Los nódulos contienen por lo menos veintisiete elementos en proporciones variadas, y por lo menos otros catorce compuestos que varían también ampliamente. Sus componentes principales son, sin embargo, manganeso, níquel, cobre y cobalto. Se encuentran dispersos en los fondos de las plataformas continentales y en las cuencas oceánicas. Su valor potencial se estima en billones de dólares, pero hasta ahora la tecnología de su desarrollo se ha realizado a pequeña escala.

Pero quizá el condicionante de más peso en el reto que comporta la actualizada revisión del Derecho del Mar haya sido la explotación cada vez más intensa de las riquezas de las plataformas continentales, en especial pescado y petróleo, que fueron obligando a los países a defender cada vez más esas riquezas para su utilización propia, manteniendo a los «extranjeros» tan lejos de ellas como les ha sido posible. Hacia finales de 1967 —el año del embajador Pardo—, aproximadamente una docena de países ya reivindicaban algún tipo de jurisdicción más allá de las doce millas o de los doscientos metros de línea isobática, y hacia 1970 su número había alcanzado los dieciocho. No era todavía un número excesivo y entre ellos no se encontraba ningún Estado marítimamente importante, pero ello constituía un claro indicativo de una tendencia peligrosa.

#### LOS PROBLEMAS DE LA CONFERENCIA

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar es la conferencia internacional más amplia, larga y compleja de toda la historia y con mucho la más importante. La sesión de Caracas en 1974, que puede considerarse como el auténtico punto de partida de

los debates, duró diez semanas y constituyó una especie de maratón de propuestas y contrapropuestas, de opciones y de alternativas. Fue continuada por otras sesiones en Ginebra en 1975; en Nueva York en 1976 y 1977, y de nuevo Ginebra y Nueva York en 1978. ¿Por qué no ha tenido éxito aún? Como es lógico, no existe una única y simple respuesta, sino más bien una intrincada maraña de gran complejidad a la que no son ajenos los conflictos de tipo político —y la cuestión de la presidencia en el último período de sesiones ha sido uno de los más acusados—<sup>2</sup> y los de tipo económico donde las tesis tercermundistas contrastan esencialmente con las tesis de los países industrializados.

Las cuestiones esenciales que se mantienen vigentes en el contexto de la Conferencia son las siguientes: 1.<sup>a</sup> Anchura del mar territorial. 2.<sup>a</sup> Estrechos utilizados para la navegación internacional. 3.<sup>a</sup> Plataforma continental; límites y naturaleza; alcance de los derechos soberanos de los países ribereños sobre la plataforma continental, así como sus deberes en este ámbito. 4.<sup>a</sup> Zona económica más allá del mar territorial, comprendida la cuestión de una zona exclusiva de pesca y de los derechos preferenciales de los Estados ribereños. 5.<sup>a</sup> Libertad de alta mar. 6.<sup>a</sup> Explotación de los recursos de los fondos marinos internacionales. 7.<sup>a</sup> Problemas de grupos de intereses especiales, tales como países sin litoral o geográficamente desaventajados. 8.<sup>a</sup> Defensa del medio ambiente marino, comprendida la polución en dicho medio. 9.<sup>a</sup> Investigación científica, desarrollo y transferencia de técnicas. 10. Utilización pacífica de los espacios oceánicos.

Todos estos temas se siguen debatiendo en las tres comisiones principales, que se ocupan de la mayor parte de las cuestiones importantes. El primer Comité bajo la presidencia de Paul Bamela Engo, de la República Federal del Camerún, está luchando con el problema más difícil de la Conferencia: el de establecer un régimen internacional para los fondos marinos situados más allá de los límites de las aguas jurisdiccionales de cada país. El segundo Comité, presidido por Andrés Aguilar, de Venezuela, se ocupa de una multitud de temas tradicionales del que pudiéramos llamar Derecho del Mar clásico, y de algunos otros nuevos, tales como la zona económica exclusiva. El tercer Comité, cuyo presidente es Alexander Yankov, de Bulgaria, tiene la responsabilidad

---

<sup>2</sup> El presidente de la Conferencia, embajador de Sri Lanka, Sirley Hamilton Amerasinghe, fue destituido de su cargo oficial por el Gobierno de su país, lo que motivó una reacción contraria a que continuara en la presidencia de la Conferencia del Mar por parte de numerosos Estados, muchos de ellos iberoamericanos. Se pudo lograr por fin una fórmula de transacción y ha continuado ejerciendo sus funciones a lo largo del séptimo período, pero en estas negociaciones la Conferencia perdió ¡casi dos semanas! e influyeron también de modo muy directo en los debates.

de tres materias importantes: investigación científica marítima; preservación del medio ambiente marino, y la transferencia de tecnología marítima de los países ricos y desarrollados a los pobres y subdesarrollados.

Analizando someramente los resultados de la Conferencia al nivel de su séptimo período de sesiones, último de los celebrados, se verá que las futuras perspectivas no están aún nada claras. El malestar producido por la crisis presidencial ha tenido su reflejo en las negociaciones que fueron especialmente lentas y difíciles. En ninguna de las llamadas cuestiones medulares, que comprendían entre otras los sistemas de exploración y explotación de los fondos marinos, y un paquete global de temas de la segunda Comisión hubo acuerdo y se decidió continuar la negociación en próximas reuniones. El tema de la plataforma continental bloqueó cualquier solución, y en materias de delimitación de los espacios marinos ni siquiera se llegó a un documento oficioso de transacción, por el enfrentamiento radical de dos tesis contrapuestas: la de los llamados equitativos y la de los equidistantes. Y la revisión del texto integrado oficioso actual —como era el propósito inicial de los trabajos— tampoco se llevó a cabo. Hay que esperar a nuevas convocatorias. A desesperanzados emplazamientos.

#### EL IMPACTO DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO DEL MAR

A pesar del latente desencanto, es indudable que la Tercera Conferencia de la ONU sobre la Ley del Mar está redactando una especie de constitución del mar, un proyecto realmente revolucionario. Aquí, quizá con más clarividencia que en otros foros, podemos ver el choque frontal de intereses e ideas: los Estados costeros contra los Estados en desventajas geográficas; nacionalismo contra internacionalismo; capitalismo contra socialismo; ricos contra pobres; poderosos contra débiles. Se observa una nueva forma de imperialismo. Pero ahora la víctima más acusada es el indefenso mar que carece casi de amigos, que cada vez más acosado, parcelado y maltratado espera todavía un tratamiento de justicia y equidad en beneficio de quienes de un modo integral lo necesitan.

De la esperanza de Caracas al desencanto del último encuentro en Nueva York hay una larga singladura de remolinos, remansos, rocas y bajíos, terribles tormentas y calmas chichas. No se ha hundido la

## LA CONFERENCIA DEL MAR: DE LA ESPERANZA AL DESENCANTO

nave sin embargo. La mayor parte de las confrontaciones pueden resolverse racionalmente. Todavía es tiempo de trabajar frente a los escollos y sobre los temporales. Los comprometidos en la empresa de llevarla a puerto buscan justicia, paz, cooperación, satisfacción de las necesidades humanas básicas, equidad y preservación y mejora de nuestro entorno físico. Estas son las metas del nuevo orden económico internacional, y quienes lo propugnan están tratando de conseguirlo en buena parte por medio de la Ley del Mar, emplazada irreversiblemente, a pesar de todo, a un entendimiento universal y duradero.

José CERVERA PERY

