

EL PRINCIPIO DE “INTERÉS COMÚN DE LA HUMANIDAD” Y EL DERECHO DEL MAR

MODESTO SEARA VÁZQUEZ,

Profesor en la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales de la UNAM,
México

Se ha vuelto ya lugar común decir que el derecho internacional está en transición, que la sociedad internacional está en transición y que todo lo que tiene algo que ver con la sociedad, nacional o internacional, está en transición. Naturalmente que la sociedad ha estado y estará siempre en transición, siendo como es una entidad histórica sujeta a un proceso histórico de cambio continuo. No debe extrañarnos entonces que el derecho, que es un reflejo de la sociedad, deba sufrir una serie de cambios que siguen un patrón similar al de la sociedad. Pero también es verdad que la sociedad internacional sigue este proceso en una forma que a veces es evolución y otras veces revolución. Si consideramos que nunca en la historia había sufrido la humanidad una transformación tan intensa y global como la que se ha podido observar en las tres últimas décadas, hay que concluir que debe de estarse produciendo una transformación radical del derecho internacional.

Es muy fácil comprobar esta presunción, sin más que considerar algunas instituciones claves del derecho internacional, tal como eran concebidas antes de la Segunda Guerra Mundial y como lo son hoy: la responsabilidad internacional, por ejemplo, concebida entonces en términos del interés de las grandes potencias con todas las cargas sobre los países débiles, y hoy radicalmente transformada con los nuevos enfoques, de la aceptación general del derecho a la nacionalización de la propiedad extranjera sin aquella “compensación pronta y adecuada”, que hasta no hace mucho tiempo era todavía un requisito *sine qua non*; la Declaración de derechos de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, cubre una amplia gama de posibilidades de acción hoy reconocida a los países en vías de desarrollo, que no se podían siquiera pensar hace pocos años; la Declaración sobre concesión de la independencia a los países coloniales, que no es en sí misma la base del movimiento de descolonización, sino más bien el punto de partida de una serie de actos de la Asamblea General que llevaron a la formación de una costumbre internacional, que da contenido jurídico al principio de la autodeterminación de los pueblos cuando se aplica a los países coloniales.

La actitud general de las naciones respecto a la extensión de las aguas

territoriales, cuestión que tiene un claro significado económico, debe ser interpretada en función de la conciencia creciente, por parte de los países débiles, de las posibilidades para conseguir la modificación de las normas de derecho internacional, cuando actúan conjuntamente.

En esta como en muchas otras cosas, el papel determinante de las Naciones Unidas no ha tenido los reconocimientos que merece, y sin olvidar otros factores importantes, como la bipolaridad mundial, que evitó la formación de una oligarquía internacional efectiva, es difícil ver de qué modo hubiera podido tener lugar la acción común de los países pobres, tan fácilmente y tan efectivamente, si las Naciones Unidas no hubieran ofrecido el lugar de reunión para los representantes permanentes de esos países.

La transformación que el derecho internacional está experimentando actualmente significa un abandono de su anterior concepción liberal, de un conjunto de normas diseñadas para asegurar el máximo de libertad de acción a los Estados, compatible con una equivalente libertad de acción de los otros Estados, para orientarse a una nueva concepción, más adecuada a las nuevas exigencias de una sociedad internacional que requieren un enfoque jurídico colectivista. El hambre, la limitación y agotamiento de los recursos, la explosión demográfica, la contaminación del medio y otros problemas que la humanidad debe enfrentar en nuestros días, requieren soluciones comunes, y no es concebible que un país pueda encontrar aisladamente y para sí solo el camino hacia la supervivencia. Los países subdesarrollados son los que han suscitado por primera vez la cuestión de la existencia de una obligación internacional de los países desarrollados para prestar asistencia a aquellos, en nombre de la solidaridad internacional. La conveniencia y la necesidad de una acción concertada internacional, que en un principio sólo pareció sentirse respecto a la cooperación económica, y en particular la necesidad de mejorar los términos de intercambio para los países pobres, se amplió hasta incluir la búsqueda de soluciones a los nuevos problemas que la humanidad enfrenta hoy, como el agotamiento de los recursos, la contaminación, etcétera.

Dados los numerosos llamamientos en favor de una acción común orientada a resolver esos problemas, está de más insistir en ello; sin embargo, hay un aspecto que merece más atención de la que hasta ahora se le ha dedicado: la solidaridad internacional no es un principio que funciona en una sola dirección, sino un principio con derechos y deberes recíprocos, tanto para los países desarrollados como para los subdesarrollados. Si un país pobre pide, como creemos que es un derecho, una participación más justa en el bienestar de los países ricos, no es lógico que, en nombre de un nacionalismo anacrónico, se niegue siquiera a discutir acerca de la mejor explotación de sus recursos naturales o su política demográfica.

El empequeñecimiento del mundo del siglo veinte nos hace sufrir a todos las consecuencias de las decisiones que toman otros pueblos. La conclusión a que se llega es que los responsables de la toma de decisiones no pueden excluirnos de ese proceso. Está muy bien que los países en vías de desarrollo

pidan una mayor participación en la riqueza que ha sido creada en el mundo, cuyo origen se debe con frecuencia a la explotación de los países pobres. De manera estricta y desde el punto de vista del derecho internacional liberal, que hace de la soberanía estatal su piedra angular, no hay bases jurídicas para tal reclamación. Pero si aceptamos, como debiera ser el caso, que el nacionalismo egoísta debe ceder el paso a la solidaridad internacional, tenemos que concluir que los países en vías de desarrollo no constituyen excepción a esta nueva obligación: pueden pedir mejores términos de intercambio, pueden pedir alimentos para sus pueblos hambrientos, pero también tienen que aceptar que su política demográfica o su política económica relativa a la conservación de los recursos naturales, le concierne igualmente a los demás países, pobres y ricos. Para ofrecer un ejemplo, la decisión del gobierno brasileño de destruir la selva del Amazonas, en la medida en que podría significar (como se ha asegurado) un descenso del 10% del nivel de oxígeno en la Tierra, es una decisión que el gobierno brasileño no puede afirmar que es sólo suya; el lanzamiento de basura al mar, la realización de pruebas nucleares en la atmósfera (el argumento acerca de la seguridad nacional debe ser considerado como desprovisto totalmente de valor y como un arrogante desprecio de los intereses de los demás, e incluso del interés de la humanidad), la pesca intensiva en el mar, todos ellos son actos que afectan a todo el mundo y por ello debe tenerse en cuenta la opinión de todo el mundo.

La unidad de la humanidad, siendo como es una meta moralmente atractiva, ha recibido atención por parte de muchas doctrinas filosóficas desde tiempos antiguos, pero sin llegar a ningún resultado político o jurídico. Todavía en 1945, la Carta de la Organización de Naciones Unidas trató de preservar la independencia y soberanía de los Estados miembros, sobre la base de concepciones jurídicas y políticas más conservadoras que revolucionarias, que reflejaban la idea decimonónica del Estado nacional. Desde ese punto de vista, la Carta es más un documento que cierra un ciclo histórico que una puerta abierta a una nueva era de la humanidad. Quizá fue mejor así, para asegurar su propia existencia, ya que es muy improbable que unas Naciones Unidas más audaces hubieran recibido gran apoyo por parte de los gobiernos.

Sin embargo, las nuevas realidades de la segunda postguerra tenían que ser tomadas en cuenta: explosión demográfica, agotamiento de los recursos, contaminación ambiental, desarrollo de las comunicaciones, y el hecho horripilante de que la humanidad tiene, por primera vez en la historia, la posibilidad de destruirse mediante el recurso a las armas atómicas, o más lentamente, por el deterioro irreversible del medio ambiente, que podría volver inhabitable a la Tierra.

Distraídos por lo que parecían problemas de urgencia mayor (guerra fría, descolonización, etcétera) los gobiernos tardaron en darse cuenta de que en las relaciones internacionales había también otros problemas que no podrían ser resueltos por la confrontación, sino por una cooperación que es tan urgente como inevitable.

No fue en el derecho del mar donde esta tendencia hacia un enfrentamiento común de los problemas internacionales puede ser encontrada por primera vez. Y es fácil entender por qué: los intereses creados eran muy fuertes, mientras que en otros campos, tales como en el de la exploración del espacio cósmico y la investigación científica de la Antártida, las posibilidades de explotación económica parecían bastante remotas. Por ello es muy lógico que en 1958, en la Primera Conferencia de Ginebra sobre el derecho del mar, el principio de la soberanía nacional no fuera puesto en duda; por el contrario, las disposiciones de las distintas convenciones allí adoptadas se orientaron a salvaguardar la libre actuación de los Estados en las actividades marítimas, en la medida en que no interfirieran con las libertades de los demás Estados. El artículo 2 de la Convención sobre el alta mar confirma el principio de la libertad de navegación, pesca, tendido de cables y oleoductos submarinos y de sobrevuelo; y la segunda parte de dicho artículo, que pide que se tenga “debida consideración para con los intereses de otros Estados”, no limita sino que, por el contrario, garantiza la libertad de acción de todos los Estados en cuestión.

Lo mismo sucede con la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos del alta mar, donde los prometedores términos “cooperación internacional” y “acción concertada”, incluidos en el preámbulo, quedaron diluidos por el condicional “cuando ello sea posible”, que se deja sin ninguna explicación con respecto a quién puede decidir cuándo esa “cooperación internacional” o esa “acción concertada” son posibles.

Pero desde que tuvo lugar la Conferencia de 1958, hubo una rápida evolución en las concepciones del derecho internacional que llevó a la creciente aceptación del principio del “interés común de la humanidad”, a pesar de (o quizás, gracias a) la falta de precisión del significado de dicho principio, e incluso a una confusión con otros términos supuestamente equivalentes, como “herencia común de la humanidad”, o *res communis humanitatis*.

El Tratado de la Antártida, de 1959, ya incluyó en el Preámbulo una petición a las partes contratantes para que actuaran en la Antártida “en el interés de la humanidad entera”, de modo que este territorio “continúe siendo usado siempre exclusivamente con fines pacíficos y no se convierta en escena u objeto de discordia internacional”. La amplitud del tratado mencionado no es muy grande, porque: a) ha sido enunciado de un modo negativo, al pedir a los Estados que no actúen de forma que puedan crear fricción entre ellos, más bien que pedirles una acción común; b) es de naturaleza temporal, aunque pueda muy bien suponerse que se convertirá (¿se ha convertido ya?) en permanente.

El gran paso hacia adelante en la proclamación del principio del interés común de la humanidad fue hecho en el derecho del espacio: desde la Resolución 1721 (XVI) de la Asamblea General de la ONU, del 20 de noviembre de 1961, al Tratado sobre el espacio exterior adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1966, todos los instrumentos jurídicos de importancia incluyen, de un modo u otro, una referencia a ese principio.

En la Declaración sobre el medio humano, un documento confuso y que induce a la confusión, adoptada en la Conferencia de Estocolmo de 1972, podemos encontrar, diluido entre materias que no tienen ninguna relación, un conjunto de normas que parecen señalar la necesidad de una acción internacional coordinada en cuestiones relativas al medio ambiente, y aunque el principio número 21 parece subrayar la libertad de acción de los Estados nacionales, el contexto de la Declaración sigue una dirección distinta, tendiente a limitar la libertad de acción de los Estados cuando pudiera significar poner en peligro el medio ambiente fuera de sus territorios.

En el derecho del mar se pueden observar dos tendencias conflictivas: una tendencia de los Estados hacia la ampliación de sus aguas territoriales o, lo que sería lo mismo, del espacio marítimo en que reclaman derechos económicos exclusivos (la llamada zona económica o mar patrimonial), y la conciencia creciente de la necesidad de una reglamentación internacional de las actividades en el mar, no sólo de la pesca, sino también de la navegación, el tendido de cables submarinos o de oleoductos, el lanzamiento de desperdicios industriales y de otras categorías, la explotación de los fondos marinos y oceánicos, etcétera.

A primera vista el problema es muy simple: por una parte, los países en vías de desarrollo piden una ampliación de sus aguas territoriales; por razones difíciles de contradecir es esencial para ellos tener derechos exclusivos a la explotación de los recursos frente a sus costas, puesto que de otro modo serían agotados por los países desarrollados. Sin embargo, viendo las cosas de más cerca, se llegará a la conclusión de que ese estrecho enfoque nacionalista carece de perspectiva y es contrario a los intereses a largo plazo (e incluso a medio plazo) tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados. Si el límite de las doscientas millas fuera aceptado incondicionalmente, la mayor parte de los recursos pesqueros quedarían dentro de la zona en que las decisiones de los Estados son las que importan. La reglamentación internacional de la pesca sería válida únicamente para el alta mar o, en lo que respecta a la pesca en las aguas bajo control nacional, cuando el Estado la aceptara libremente. Igual sucedería con la investigación científica y con otras actividades. Ahora bien, cuando el enorme aumento de las actividades de todos los órdenes que se realizan en el mar, exige cada vez más un enfoque común para tratar de resolver los difíciles problemas con que ahora nos enfrentamos, es difícil entender cómo esta búsqueda común de soluciones sería posible con la virtual partición de los mares entre los Estados.

El “interés común de la humanidad” exige la utilización óptima, en todos los aspectos, del mar. Pero esa utilización óptima sólo puede resultar de una reglamentación global de la utilización de los mares. Eso podría muy bien significar el control de las actividades de pesca de los países desarrollados, pero también significaría limitaciones para los países en vías de desarrollo. Naturalmente, la justicia haría imperativa la imposición sobre los ricos de las cargas mayores que llevaran consigo las medidas que produjeran un impacto negativo sobre las economías de los países en desarrollo, pero, en bien de

una utilización racional de los mares, todos los países deberán aceptar las limitaciones inherentes a la vida en sociedad, ya sea interna o internacional.

La Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, del 17 de diciembre de 1970, completa la evolución del derecho internacional respecto al principio del interés común de la humanidad. El enfoque negativo de otros instrumentos jurídicos ha sido olvidado ya, y aunque no hay una clara definición de lo que se entiende por “interés común de la humanidad”, hay desde luego una explicación de las consecuencias de la aplicación de ese principio: a) utilización exclusivamente pacífica de esas zonas; b) exploración y explotación de tales zonas para el beneficio de la humanidad en su conjunto; c) aplicación de un régimen internacional; d) establecimiento de una maquinaria internacional.

Como puede observarse, el principio tal como ha evolucionado, implica más que una simple coordinación de la acción internacional; supone la integración de una maquinaria internacional (que con frecuencia tendrá elementos supranacionales) para tomar decisiones independientemente de los Estados. Es evidente que habrá conflictos y tensiones entre esos órganos internacionales, o “maquinaria”, y los Estados, pero tal cosa resulta inevitable.

El término “herencia común de la humanidad” es más controvertido, y aunque la mayoría de las veces la intención es presentarlo como sinónimo del de “interés común de la humanidad”, puede encontrarse una diferencia entre ambos: “interés común” trae a la mente la idea de una coincidencia de necesidades que exigen una acción concertada para resolverlas; es un rasgo característico del mundo presente, y puede tener, o no, sus raíces en el pasado. “Herencia común de la humanidad”, por el contrario, no implica coincidencia de necesidades, sino únicamente una acción concertada para explotar recursos, manteniendo cada país una posición egoísta que lleva a la utilización de esos recursos según la decisión individual de cada país; y, naturalmente, tiene que ser explicado en términos históricos: ¿de dónde procede? Pero, con todos los inconvenientes que este último término ofrezca, no vemos muchas razones para todo el alboroto que algunos autores han levantado en torno a él, ya que creemos que casi siempre se le quiere dar un significado similar al de “interés común”.

La cuestión de si el principio de “interés común”, o de “herencia común” que sería igual en este caso, es (o no es) jurídicamente obligatorio carece de relevancia, por la simple razón de que lo que nosotros estamos discutiendo no es si se trata de un principio ya establecido, sino acerca de si debemos aceptarlo o no, y su inclusión en un instrumento obligatorio, como sucedería con una convención sobre el derecho del mar, ya lo haría obligatorio. En el proceso de elaboración de la norma es más importante discutir la conveniencia o inconveniencia de aceptar una norma o un principio, que perder tiempo en la discusión acerca de la supuesta fuerza obligatoria previa, cuestión que será resuelta, de un modo u otro, en el proceso de creación de la norma.

Para resumir las reflexiones que acabamos de hacer respecto al principio de interés común de la humanidad, particularmente en lo que respecta al derecho del mar, podríamos añadir lo siguiente:

1. El principio gana cada vez mayor aceptación entre los países del mundo.

2. Ha de llevar a una acción concertada de todos los países, desarrollados y subdesarrollados, para optimizar la explotación de los recursos del mundo.

3. Puede observarse una clara tendencia hacia el establecimiento de órganos internacionales (y en cierta medida supranacionales), para tomar a su cargo la explotación de dichos recursos.

4. Habrá un creciente conflicto entre el principio cada vez más firme, del “interés común de la humanidad” y el enfoque nacionalista de muchos países, incluso los que, sin darse cuenta de sus consecuencias, son los más firmes defensores del principio.

5. El principio no es de una sola dirección, concediendo únicamente derechos; también crea obligaciones. Una consecuencia evidente de su aplicación en el derecho del mar, será la necesaria reducción de las reclamaciones nacionales respecto a la jurisdicción exclusiva sobre sus aguas territoriales (o de la zona económica o del mar patrimonial).

6. El principio de “interés común de la humanidad” exige una acción concertada, para una planificación de la utilización de los mares (pesca, navegación, minería, etcétera) aun cuando ello signifique interferencia con las concepciones anacrónicas de una soberanía nacional absoluta. Los países ricos deben compartir su bienestar con los pobres, y si los recursos naturales del mundo son escasos y no bastan para subir el nivel de vida de los pobres, los ricos tienen la obligación moral (y probablemente jurídica) de reducir su nivel de consumo. La explotación irracional de los recursos pesqueros debe ser detenida, pero la solución no estará en substituir la explotación irracional hasta ahora realizada por los países desarrollados, por una explotación irracional realizada por los países pobres; los beneficios no durarían mucho tiempo y todo el mundo resultaría perdedor.

7. La partición de los mares entre los países sería un paso atrás, y por muy impopular que ello pueda parecer, debemos insistir en la planificación de la utilización de los recursos del mar, como la única alternativa racional a las querellas miopes acerca de unas millas más o menos de aguas territoriales.

Lo que se encuentra en juego es nada menos que la supervivencia de la humanidad; pero en las soluciones que se traten de aplicar, los sacrificios deben de ser compartidos justamente, sufriendo los países más ricos las cargas más pesadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de la ONU: Resolución 1514 (XV), Resolución 1803 (XVII), Resolución 2749 (XXV).
- Castañeda, "Las posiciones de los Estados Latinoamericanos en relación al derecho del mar", en *Jurídica*, 5, 1973, pp. 209-215.
- Friedmann, W.: *The Changing Structure of International Law*, 1964.
- Gullion, *Los usos de los mares*, 1971.
- International Law Association, "Report of the Fifty-Fifth Conference", 1972, pp. 395-398. (v. Observaciones de Gorove).
- Keesing's Contemporary Archives*, pp. 17159-17161.
- Luard, *The Control of the Sea-Bed*, 1974.
- Notes et Études Documentaires, "La Réglementation Internationale des Pêches Maritimes", (*La Documentation Française*, n. 3618)
- Schwarzenberger, Friedmann y otros: *La reestructuración de la Sociedad internacional*, 1969.
- Seara Vázquez, M.: *Tratado General de la Organización Internacional*, 1974.
- Zacklin (compilador), *The Changing Law of the Sea. Western Hemisphere perspectives*, 1974.