

NUEVAS TENDENCIAS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS ENTRE ESTADOS VECINOS

Ricardo MÉNDEZ SILVA

1. Los problemas fronterizos tienen en grado importante un perfil intransferible, con manifestaciones y posibles soluciones propias, mas no pueden aislarse de los problemas que se dan en la escala nacional, ni de los que aparecen en el plano internacional. Interactúan vigorosamente los distintos escenarios, subregional fronterizo, nacional e internacional. Los problemas del desarrollo, por ejemplo, son una unidad. A pesar de los desequilibrios regionales y sectoriales, deben ser enfrentados por los Estados a través de macromodelos programáticos, independientemente de que se reconozcan y se atiendan las particularidades regionales. El todo y las partes menester es que se articulen en esquemas generales y respondan a un funcionamiento armónico.

En la misma perspectiva, el avance de la tecnología, el progreso de los medios de comunicación, la interacción de los fenómenos económicos, la conexión de los ecosistemas, hacen que las distintas sociedades en las que se encuentra organizado políticamente el género humano, vivan bajo una frontera plural común. La vecindad, hoy día, es planetaria. Un desenlace bélico nuclear, afectaría al mundo entero. El impacto de la acción del hombre sobre el medio natural provoca reacciones en cadena, más allá del ámbito causal de origen. De ahí que hoy se manejen expresiones como la "Aldea transnacional" o "La ciudad planetaria" para describir a un mundo cuya división tradicional en fronteras políticas y naturales, son desbordadas por fuerzas novedosas, y que establecen una dimensión ampliada de cooperación y conflicto superpuestos.

Con todo, ésta es sólo una tendencia, acentuada y creciente, más o menos operante, pero que todavía no ha abolido las demarcaciones fronterizas, ni el contenido político, social y económico diferenciador entre los Estados. Persisten y resurgen los problemas tradicionales de

las relaciones interestatales, al lado de una problemática de cuño novedoso.

2. Los problemas fronterizos pertenecen a distintos órdenes: militar, político, económico, social y cultural, e involucran, en realidad, a todo el aparato normativo internacional, comprometiendo normas tradicionales y nuevas tendencias jurídicas, con la implicación, en ocasiones, de la falta de aplicación de las normas positivas, de admitir también una diversidad de interpretaciones sobre el derecho existente, así como de resentir el surgimiento de las nuevas vertientes de regulación que tratan de dar respuesta a las lagunas jurídicas y de poder instrumentar soluciones para resolver nuevos problemas y necesidades.

3. Los problemas son extraordinariamente variados en virtud de la polivalencia táctica que existe en la vecindad interestatal. Hay casos de contigüidad entre países ricos y pobres; entre países en estadio semejante de desarrollo; entre países de ideología distinta; entre países de ideología común, pero en conflicto internacional; casos de países insulares, sin vecinos terrestres; casos de Estados con un solo vecino o con varios más, Estados sin costas o en situaciones geográficas desventajosas y, por supuesto, Estados en condiciones en las que se combinan algunas de las variedades aquí indicadas.

4. El mundo atraviesa por una dualidad de fuerzas que, por un lado, presionan natural o artificialmente hacia procesos de interdependencia más estrechos cada vez, y, de otra parte, que empujan hacia el resurgimiento de los nacionalismos y regionalismos. Nota diferencial de nuestro tiempo es el impulso hacia la integración y uniformización y, paralelamente, el ímpetu que propicia la atomización de los Estados constituidos y la distanciaci3n entre ellos.

4.1 Se enfrentan en la primera tendencia, esto es, en el proceso integrador, visiones antag3nicas sobre el dise1no de supramodelos de cooperaci3n. Por citar un ejemplo, el intento de establecer un nuevo orden econ3mico internacional, defendido por los pa3ses en desarrollo y, en otra perspectiva, la concepci3n de los pa3ses capitalistas, ejecutada a trav3s de las instituciones financieras y comerciales como el FMI, el BIRF y el GATT y el brazo privado de las empresas transnacionales. En tercer lugar, una concepci3n mundial proveniente de la 3rbita sovi3tica. Dentro de estas tres grandes l3neas no hay uniformidad y existen enfoques dentro de ellas con variables espec3ficas, con concepciones puente de enlace y compromiso, as3 como baches de disputa y diferencias.

A partir de la segunda mitad del siglo xx, cobran fuerza los fen3me-

nos de la transnacionalidad de las empresas privadas y la integración económica. En este último caso, países ubicados en un área regional han emprendido procesos de integración de su economía en grado distinto.

El ejemplo más avanzado lo constituye el Mercado Común Europeo, pero en todo el mundo se han presentado ensayos semejantes aun cuando con éxito notoriamente inferior y en varios casos con decepcionantes fracasos. La competencia con los grandes mercados y los nuevos imperativos que plantea el desarrollo obligan a los Estados a una cooperación más cercana: liberar su comercio, concederse beneficios, liberar la circulación de servicios, capitales y trabajo.

Un nuevo tipo de cooperación conduce a nuevas formas institucionales para la solución de conflictos. Se constituyen tribunales y mecanismos para conocer las diferencias sobre materias que antes celosamente eran reservadas por los Estados a su jurisdicción doméstica. Tanto en la formulación de las normas jurídicas como en los medios para la solución de las controversias despuntan instituciones con claros caracteres de supranacionalidad.

4.2 Podría trazarse una categoría adicional en la que aparecen un conjunto de directrices, donde, al margen de los intereses egoístas de los Estados y de las agrupaciones de los mismos, se introducen principios que capturan el interés común de varios o de todos los Estados y reclaman la respuesta concertada en la sociedad mundial para resolver las necesidades conjuntas. En este aparato podría contemplarse la labor desplegada por las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el medio humano, el hambre, la población, los asentamientos humanos, el agua, la desertificación, etcétera, que han tratado de fijar lineamientos a la cooperación interestatal en materias de interés prioritario para la supervivencia y mejoramiento de la calidad de la vida del género humano.

Aun cuando la mayor parte de los pronunciamientos emanados de estos foros, no ha tenido fuerza vinculante, y muchos de ellos quedan apresados en la insoluble pugna Norte-Sur, han arrojado recomendaciones para ser seguidas individualmente por los Estados y de conformidad con programas internacionales de cooperación. Aparece del mayor interés lo contenido en la Resolución 2625 (XXV) sobre el principio de la obligación de los Estados, de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta:

Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabi-

lidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación.

Se contempla la cooperación como una obligación y esto se enfatiza en el mismo instrumento al señalarse que los Estados deban cooperar en las esferas económica, social y cultural, así como en el ámbito de la ciencia y de la tecnología, y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo.

Podría aventurarse el juicio, no carente de una dosis de idealismo, que esta vertiente apuntaría en dirección de un Orden Público Universal, superior al espacio soberano tradicional de los Estados. Las murallas de soberanía, en este esquema se relajarían y una acentuada cooperación interestatal se instalaría dominante sobre los conceptos rígidos y excluyentes tradicionales.

4.3 La afirmación de las fuerzas centrífugas que se dirigen al debilitamiento de las soberanías y, en ocasiones numerosas, a la fractura interna del armazón estatal por medio de la agudización de los movimientos secesionistas, dibuja el contraste visible con la tendencia anterior integracionista o uniformadora. Existe un juego dinámico, nutrido de fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales, más que por un simple voluntarismo, que orienta al vivir colectivo hacia una u otra solución.

Mientras de una parte proliferan los intentos de integración, por la otra se observa a Estados constituidos, amenazados por movimientos separatistas: Canadá, Reino Unido de la Gran Bretaña, Bélgica, España, Francia, no se diga de los nuevos Estados del universo afroasiático.

4.4 Estas tendencias encontradas interactúan en forma conflictiva, para hacer más complejos los mecanismos de solución de los problemas interestatales, y de manera concreta, los de los países en vecindad, en los que se genera el reflujo constante de dos o más formaciones estatales, inmersas en el abanico de situaciones indicadas en el punto 3.

5. Principio toral del derecho internacional en nuestros días es concebir a la paz como obligación jurídica. La finalidad de la paz, sin embargo, entre países de formaciones ideológicas diferentes, e inclusive, de ideología semejante, y de terceros Estados ante los bloques predominantes en el mundo que se disputan su influencia sobre ellos, exige de un fortalecimiento normativo.

En 1955 el Tercer Mundo reunido en Bandung y en 1956 Nikita Kruschev, en el XX Congreso del Partido Comunista, enarbolaron la tesis de la coexistencia pacífica. Esta noción fue llevada al seno de las

Naciones Unidas, donde a partir de 1963 se analizó el principio. Finalmente halló concreción y detalle en la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General de la ONU, denominada Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Contiene este instrumento las guías jurídicas que orientan la cooperativa pacífica de las controversias entre Estados. Ellos son:

a) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;

b) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia;

c) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta;

d) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta;

e) El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos;

f) El principio de la igualdad soberana de los Estados, y

g) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.

Quizás estos principios no adicionan ningún ingrediente particularmente novedoso, pero es importante que en el último tercio del siglo xx sean refrendados y su validez sea afinada categóricamente en el entorno de una participación plural de Estados que obedecen a distintos estratos culturales, políticos e ideológicos. La solución de los problemas y las diferencias interestatales están irremediablemente lejanos del sentimiento tradicional. Se ubica bajo la obligación de los Estados de operar y de negociar directamente y de acudir a los medios tradicionales de solución pacífica de las controversias incluidos los recursos institucionales, los órganos de la ONU y los organismos regionales.

6. Proceden algunos comentarios obligados: la prohibición para usar la fuerza sigue siendo categórica. Sólo se admite el supuesto de la legítima defensa en el que deben encuadrar un conjunto de requisitos explícitos en la Carta e inherentes a la figura.

No puede aceptarse el uso de la fuerza para rescatar enclaves coloniales, o recuperar territorios tal como se pretendió introducir la década de los setenta como una excepción al régimen de prohibición general.

Resulta también forzada la interpretación de considerar que la ocupación colonial constituye en sí misma un ataque armado, lo que permitiría desencadenar el régimen de la legítima defensa.

Flota en el ambiente la pretensión de considerar viable el uso de la fuerza como legítima defensa en caso de un boicot económico que pusiera en peligro la supervivencia de un Estado. La prohibición del uso de la fuerza ha sido una evolución lenta y penosa y exige ser reforzada, no debilitada, abriendo excepciones o admitiendo interpretaciones elásticas.

Tal aseveración es procedente, ya que a estas alturas del siglo xx, y no obstante los avances significativos en diversas materias, se aprecia un retroceso preocupante en lo que a utilización de la fuerza militar concierne.

Ligado a las reflexiones anteriores se encuentra el problema de la adquisición de territorio por la fuerza. Desde el momento en que alcanzó rango universal la prohibición de la fuerza, toda consecuencia de la guerra ha sido ilegal. Así, la conquista territorial se encuentra indudablemente proscrita en el orden internacional. El artículo 20 de la Carta de la OEA sentencia:

El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuese el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

Este principio regional se compagina con la tendencia mundial en el mismo sentido. La Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptado con motivo de la Tercera Guerra Árabe-Israelí, enfatizó la no admisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza. A más abundamiento, la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General de la ONU fue concluyente y sostuvo que los Estados tienen el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes en otros Estados o como medio de resolver controversias internacionales, incluso las controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados.

Aparece de interés en el régimen general sobre el uso de la fuerza, la Declaración sobre la Definición de la Agresión (Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1974) que rechazó cualquier posibilidad para el uso legal de la fuerza en el orden internacional; sin embargo, sí lo reconoció para los pueblos bajo

regímenes coloniales y racistas o bajo otras formas de dominación extranjera, concediéndoles la posibilidad de pedir y recibir apoyo, lo que implica admitir, entre encendidas controversias, la posibilidad de intervención, por lo menos indirecta, de terceros Estados.

Así las cosas la utilización de la fuerza para cualquier cuestión es inaceptable. La integridad territorial de un Estado o de un país está específicamente protegida. La única rendija permisible es la fuerza cuando es empleada internamente por un pueblo colonial sometido a ocupación extranjera.

7. Uno de los principales problemas que se presentan entre Estados vecinos es el de la demarcación de las fronteras y de las reclamaciones territoriales.

El surgimiento de la vida independiente de los países africanos y asiáticos reveló la urgencia de reconocer el principio del respeto a las fronteras existentes en el momento en que los nuevos Estados accedían a la independencia. Desde esta óptica la tendencia es garantizar la seguridad, antes que propiciar una multitud de reajustes territoriales. La seguridad quizás persigue legitimar la geografía de la rapiña, heredada de los imperios de antaño.

Este principio, el del respeto a las fronteras existentes, ligado al de la integridad territorial, se ha extendido, no únicamente a los Estados constituidos, sino que cubre a los territorios cuando mantienen el carácter de colonias. Así, la célebre Resolución 1514 (XV) sobre concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, en su párrafo 6 señaló: "Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". Nótese que se utiliza el término país, con una connotación amplia para amparar fundamentalmente a los pueblos todavía no independientes.

Este enunciado general se ha aplicado en Resoluciones de la Asamblea General, para frenar los intentos principalmente de la República Sudafricana de desmembrar el territorio de Namibia, ilegalmente bajo su control, y figuró también en resoluciones del órgano deliberativo, a fin de contener los propósitos para dividir el territorio de Belice, antes de su independencia, ocurrida felizmente el 21 de septiembre de 1981.

8. El problema se ahonda cuando las fronteras no están sujetas a una definición clara e indisputable y existen reclamos de las partes afectadas. No sobra enfatizar que los Estados se encuentran sujetos a la obligación de solucionar pacíficamente sus controversias.

Pero, desafortunadamente, la falta de mecanismos institucionales efec-

tivos, por una parte, y, por la otra, la falta de voluntad política y el surgimiento de emotividades nacionalistas fácilmente inflamables, suelen desembocar en la acción directa o ubicar a los Estados en verdaderos estadios de preguerra.

Los casos en el Continente Americano, en los últimos años, son numerosos: Perú y Ecuador; Venezuela y la Guayana; Argentina y Chile sobre el Canal de Beagle; Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña sobre las Malvinas; Bolivia con su pretensión para obtener una salida al mar; Panamá para reformar el régimen del canal interoceánico; etcétera.

No obstante, procede advertir que si bien no existen mecanismos efectivos, la redefinición de los regímenes jurídicos es posible, incluso contra tratados en vigor, a través de los principios rectores que proponen la descolonización del mundo y que afirman el derecho de los Estados a disponer de sus recursos naturales. Con apoyo de inteligentes y persistentes campañas diplomáticas y de estas vertientes novedosas del plano internacional, es dable substituir los esquemas de reglamentación antes sacrosantos y sujetos a la rigidez que era letra y espíritu de las convenciones.

De esta suerte, Panamá logró la sustitución del Tratado de 1903 sobre el canal interoceánico por un nuevo régimen contenido en los Tratados Torrijos-Carter de 1977, que prevé la devolución del canal a fines del siglo.

En forma semejante la desafortunada guerra de las Malvinas de 1982 puede hallar una solución distinta en las deliberaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a partir de su sesión de 1982 que, contra una posible consolidación fáctica a favor de Inglaterra, recomendó que las partes prosiguieren las negociaciones. Esto al amparo del derecho de la descolonización.

Una cosa deberá resaltarse: los tratados cubiertos por el principio de la norma *pacta sunt servanda* pueden hallar una excepción a su obligatoriedad con la aparición de nuevas tendencias jurídicas dominantes y el desarrollo de campañas diplomáticas.

En América Latina, diversos problemas como la injusticia interna en los países del área de los problemas fronterizos, la pugna por el predominio zonal o subregional de algunos Estados, inducen a una carrera armamentista, al momento irrefrenable. Esta circunstancia retroalimenta el conflicto y puede ser detonante para una conflagración entre Estados vecinos, independientemente de que se distraen recursos considerables de las urgentes tareas de desarrollo.

A fin de que la solución de los problemas fronterizos se lleve por medios pacíficos, deberían considerarse soluciones jurídicas para favorecer el desarme regional. Al respecto han existido importantes intentos que no han sobrepasado todavía el marco de la retórica y de las buenas intenciones diplomáticas. Costa Rica propuso en la OEA el 5 de marzo de 1958 que se limitaran los armamentos convencionales y se prohibieran las armas nucleares.

En 1960 Chile llevó al seno de la OEA una propuesta del presidente Alessandri para que se convocara una Conferencia especializada sobre la limitación y el equilibrio de armamentos. A partir de 1978, y con base en el modelo del Tratado de Tlatelolco de 1967 sobre proscripciones de armas nucleares, México auspició la primera conferencia dedicada exclusivamente a problemas de desarme convencional. Ésta tuvo lugar en la ciudad de México y participaron 20 países, incluyéndose a Cuba. Fuera de compromisos estrictamente formales, la Conferencia dejó un valioso precedente. Este movimiento deberá colocarse en un primer nivel de interés y tratar de anteponer la carrera armamentista, foco principal de conflictos a escala mundial y subregional.

9. Fronteras marítimas. La fijación de las fronteras marítimas obedece a otra corriente de intereses y a una evolución normativa, relativamente diferente, al derecho aplicable a la porción territorial.

9.1 La añeja determinación del límite máximo para el área territorial ha encontrado solución dentro de la III CONFEMAR con la regla de las 12 millas náuticas. La uniformidad sobre este punto evitará diferencias originadas en las distintas posiciones sobre el alcance máximo de la soberanía de los mares adyacentes.

Aparece, sin embargo, otro elemento de conflicto. Una vez uniformado el mar en 12 millas náuticas, aproximadamente 116 estrechos, que han sido vías internacionales de navegación, gobernadas por el régimen de alta mar, quedarán cubiertas por aguas territoriales.

La Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial de 1958 contempla que el paso inocente no se podrá interrumpir en los estrechos que sean vías internacionales de navegación; no obstante, este precepto no ha impedido que en momentos críticos, la navegación se haya prohibido, y que, en tiempos de guerra, el paso por ellos se impida totalmente. Esto ocurrió entre Egipto e Israel en el Golfo de Agaba en 1967.

Por ello, la III CONFEMAR se abocó al análisis de la cuestión y arribó a una fórmula compromisoria que se aleja de las nociones tradicionales. Contempló que en esos estrechos que son vías internacionales de navegación, y queden en el mar territorial de uno o más Estados,

no regirá la noción del paso inocente, que bien se puede suspender y que exige a los submarinos la navegación en la superficie y prohíbe el sobrevuelo de los aviones. En los estrechos que nos ocupan se implantó un régimen híbrido, tomado del mar territorial, en lo que toca a la soberanía estatal y del alta mar en lo concerniente a instituir en los estrechos la libertad de navegación, bajo la figura de derecho de paso en tránsito que expresamente garantiza el paso por estas vías e incluye el paso sumergido de los submarinos y reconoce el derecho de sobrevuelo de los aviones.

Este régimen es general y podrán acogerse a él todos los Estados del mundo; pero, especialmente entre vecinos y en las áreas limítrofes, y en las situaciones conflictivas, aporta vías concretas de solución.

9.2 La aparición de la zona de las 200 millas náuticas en las legislaciones de Chile y Perú en 1947 despertó la oposición de los países marítimos en virtud de que se desbordan exageradamente las nociones tradicionales sobre la extensión de la soberanía en los mares adyacentes.

Sin embargo, en lo referente a afectar a países limítrofes, la situación no se presentó, ya que los tres países del Pacífico Sur, signatarios de la Declaración de Santiago de 1952, sostuvieron que la ampliación de su soberanía no invadía derechos territoriales de ningún Estado, toda vez que frente a sus costas se extendía la inmensidad de las aguas del Océano Pacífico.

La evolución de la figura condujo a la precisión conceptual y a la adhesión de nuevos Estados en el continente americano y de otras regiones, con lo que la institución fue cimentándose firmemente en el orden internacional; pero, al mismo tiempo, introdujo elementos de conflicto entre los Estados, cuando sus aguas llegaban a traslaparse. La Conferencia de Santo Domingo de 1972, que convocó a los países del Caribe, implicó el triunfo de la tesis del mar patrimonial, pero puso de manifiesto, igualmente, la problemática de los mares cerrados o semicerrados.

Inclusive, se presentó en el seno de esta Conferencia la tesis del “mar patrimonial” que pretendía responder al caso de los Estados en proximidad. Sostenían esta propuesta que los mares cerrados o semicerrados deberían sujetarse a una explotación mancomunada. Esto es, no efectuar demarcaciones para conceder asignaciones individuales de porciones marítimas, sino establecer un sistema de explotación conjunto. De ahí el nombre de “mar patrimonial”. La propuesta quedó sólo como una curiosidad irrelevante para la regulación posterior.

Por su parte, la III CONFEMAR logró un rápido consenso sobre la

Zona Económica Exclusiva y estableció en el artículo 74 del texto final, que la delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados adyacentes o con costas situadas frente a frente se efectuará por acuerdo entre los mismos, de conformidad con el derecho internacional. Se enfatiza que el acuerdo se ajustará a principios equitativos, empleando la línea media o de equidistancia cuando sea apropiado y teniendo en cuenta todas las circunstancias imperantes en la zona afectada.

El caso de la plataforma continental del Mar del Norte, fallado por la Corte Internacional de Justicia en 1970, adoptó conclusiones parecidas. En efecto, decidió que la delimitación debe ser objeto de un acuerdo entre los Estados en cuestión y que se debe llegar a él según principios de equidad.

Cabe hacer notar que en forma repetida, dentro de los nuevos instrumentos, aparece la equidad como apoyo para la solución de las diferencias interestatales. La equidad es una fuente prevista en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que exige el consentimiento de las partes para que el Tribunal Internacional la pueda aplicar. En la nueva corriente irrumpe fortalecida. Se habla de que los acuerdos “*se ajustarán a principios equitativos*” y, en caso de que no sea posible la conclusión de los acuerdos, los Estados podrán recurrir a los procedimientos de solución pacífica prevista en la parte XV, del texto final de la III CONFEMAR, donde, presumiblemente, cualquier fallo deberá responder a la exigencia de la equidad.

Se entiende que la equidad podrá jugar un papel supletorio, cuando no existan previsiones jurídicas, o tendrá el fin de llenar lagunas, mas no podrá operar como derogatoria del derecho, ya que el texto es claro al decir: “*Cuando exista un acuerdo en vigor entre los Estados interesados, las cuestiones relativas a la delimitación de la Zona Económica Exclusiva se resolverán de conformidad con las disposiciones de ese acuerdo.*” Podrá contemplarse, sin embargo, que a la luz de la equidad, un acuerdo en vigor podrá revisarse, y en esto habrá de someterse a los procedimientos tradicionales de revisión de los tratados que exigen el consentimiento de las partes, y al ya anotado de revisión por medio de gestiones diplomáticas al amparo de los nuevos elementos de regulación.

9.3 Salta a la vista también un doble escenario jurídico. En primer término las soluciones normativas generales que son patrón regulador de las actividades de los Estados en los océanos y las soluciones normativas particulares para la consideración de problemas regionales. Al lado de un sistema de validez general lograda por la III CONFEMAR

se reconoce el imperativo de alcanzar regímenes particulares. Esto se aprecia en el supuesto de las especies migratorias, de las catádromas y anádromas, de los Estados sin litoral, etcétera.

Nuevamente, en los casos de los Estados mediterráneos y de los que se encuentran en situación geográfica desventajosa, se les reconoce el derecho a participar, sobre una base equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de los recursos vivos de la zona económica exclusiva de los Estados.

Por otra parte, y derivado del hecho de que el régimen general no puede contener una cobertura jurídica total para la diversidad de los casos, se impone a los Estados la obligación de celebrar acuerdos. Tradicionalmente, los tratados han estado gobernados por el principio *ex consensu advenit vinculum*, que significa que sólo a través del consentimiento de los Estados se pueden concertar las convenciones. Es interesante advertir que en lo relativo a la definición de los regímenes regionales se establece la obligación para los Estados de negociar y de concertar acuerdos. En ocasiones esta obligación no pasa de una exhortación (“procurarán”) o de una recomendación (“el conflicto deberá ser resuelto”); sin embargo, en otras ocasiones, la redacción toma forma imperativa. Por ejemplo, “El Estado de origen de las poblaciones ordinarias y los demás Estados que pesquen estas poblaciones *harán* los arreglos . . . etcétera” (artículo 66). “Los Estados interesados *establecerán* las condiciones y modalidades de una participación mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales . . .” (artículo 69).

A más abundamiento, la obligación de celebrar acuerdos se sujeta a un grupo numeroso de directrices. Esto implica que el voluntarismo ilimitado empieza a tener moldes y orientaciones superiores. Por supuesto es este un proceso incipiente, todavía vago y no exento de interpretaciones subjetivas, pero ya manifiesto y claro en el orden internacional.

10. Para la solución de los problemas fronterizos y por encima de las reclamaciones territoriales de algún Estado, la vertiente moderna de la descolonización ha concedido rango dominante a la autodeterminación de los pueblos, entendido el principio como el derecho de los pueblos coloniales y de los sometidos a ocupación extranjera a constituirse en Estados independientes y a recobrar su independencia política.

La Carta Magna de la Descolonización, Resolución 1514 (XV) de 1960 de la Asamblea General, contiene los lineamientos capitales que se han significado en revisiones sísmicas a los esquemas reguladores tradicionales.

Podrían trazarse algunas conclusiones sobresalientes:

a) El carácter superior del derecho de la descolonización sobre los títulos y pretensiones de los Estados.

b) La participación, por lo consiguiente, de las Naciones Unidas en problemas localizados, transformando y trasladando un conflicto de la esfera bilateral a una dimensión de interés general, actuando en forma tutelar respecto a los pueblos que no son todavía Estados independientes. Así sucedió con Belice en donde las Naciones Unidas recomendaron repetidamente la independencia del territorio, por encima de las reclamaciones territoriales, principalmente de Guatemala. Incluso, como antes se ha dicho, la Asamblea General en sendas resoluciones, reconoció la indivisibilidad del territorio frente a posibles compromisos entre las partes.

c) Es notable el avance para concederle carácter de sujetos relativos y representatividad también relativa a los movimientos de liberación nacional ante los organismos mundiales y regionales y en conferencias internacionales, independientemente de los reconocimientos por otros Estados. En palabras más llanas han entrado a la arena internacional como agentes primarios para la consideración y solución de una controversia los pueblos que antes carecían de capacidad subjetiva.

II. Los Estados han definido sus fronteras sin que éstas correspondan necesariamente a los límites de los grupos nacionales. De esta suerte, sobre todo en las áreas fronterizas de dos o más Estados, coexisten grupos humanos que tienen varias identidades nacionales.

Hacia el orden interno debe sostenerse que las minorías nacionales no tienen el derecho de autodeterminación, ya que sería reconocer el derecho de secesión. El derecho a la autodeterminación se concede a los pueblos coloniales y a los sometidos a la ocupación extranjera. En sí mismo y por sí mismo, un grupo nacional no tiene derecho a desgajarse de un Estado constituido. Rigen aquí, como principios superiores, el del respeto a las fronteras existentes en el momento de consumarse la independencia y el de la integridad territorial, que no únicamente tiene un sentido de protección contra agresiones externas.

Con todo, la Resolución 2625 (XXV) de 1970, Declaración sobre los Principios de Derechos Internacionales referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, sostuvo que:

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entendería en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente, la integridad territorial, o la unidad política de Estados soberanos e independientes que

se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y están por tanto dotados de un gobierno que representa a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color.

Bien leído el enunciado anterior revela que por encima de los grupos nacionales se encuentra como principio superior su integridad territorial y su unidad política, pero condiciona la integridad y la unidad a que el Estado se conduzca de conformidad con la igualdad de derechos y que el gobierno represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción de ningún tipo. Esto es, que de no cumplirse con estas condiciones, *sí* se abriría la posibilidad de secesión. Tal solución es de *lege ferenda*, y es de enorme interés considerarla entre las tendencias en evolución potencial, que se apartan de las normas prevalecientes.

Las minorías tienen derecho a que se respete su lengua, religión, cultura y participación en formas de autogobierno. Hacia afuera, de conformidad con los derechos humanos reconocidos, se les concede la libertad de movimiento, la libertad de disfrutar de una nacionalidad y, eventualmente, de cambiarla. Sin embargo, precisamente los movimientos secesionistas y la existencia de grupos nacionales iguales en otros Estados vecinos, con los que existen relaciones conflictivas, impiden que se asegure en la práctica de esos derechos. Pugnar por la plena vigencia del régimen para las minorías es una prioridad inaplazable y exige el concurso de los Estados involucrados. Los curdos, por ejemplo, son una población de aproximadamente 16 millones, repartidos en las áreas fronterizas de distintos Estados: URSS, Irán, Irak, Afganistán, etcétera.

12. Uno de los fenómenos dramáticos de nuestra época es el desplazamiento de cientos de miles de personas de sus lugares de origen hacia terceros. Estados, normalmente vecinos, en busca de seguridad ante políticas represivas y despiadada persecución.

El problema principal que se plantea en la actualidad es que a las personas se les reconoce el derecho de buscar asilo y a disfrutar de él; pero, correlativamente, no existe el deber de los Estados para la concesión del mismo.

Así, la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967 señala que ninguna persona que busque asilo podrá ser detenida en las fronteras o, en caso de haber entrado al territorio, ser devuelta a un Estado donde puede ser objeto de persecución. Subraya este enunciado que prevalece

el principio de admisión en la frontera y de no devolución del asilado cuando pueda ser objeto de persecución.

Sin embargo, el mismo artículo, en el párrafo segundo, revela que podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas. El principio general se invalida con este régimen de excepción.

Se trata de solucionar esta ambivalencia con la recomendación de que terceros Estados colaboren en el Estado asilante para que, con espíritu de solidaridad, aligeren la carga del asilo. Sin embargo, esto es tan sólo una recomendación y no existen vías para hacerla efectiva.

Un mecanismo provisional de arreglo a este problema está teniendo lugar en la concesión temporal de asilo, de conformidad con el principio de admisión en las fronteras y no devolución de las personas. Para este fin participa en colaboración con los Estados asilantes, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a fin de determinar la circunstancia real de peligro de los asilados y negociar, junto con el Estado asilante y con el Estado del cual han salido los perseguidos, en su caso, el regreso y el respeto a los derechos humanos de las personas afectadas, si es que se decide el retorno de los asilados.

En numerosos casos, las relaciones interestatales se apoyan en el Alto Comisionado para proveer el sustento y asistencia de los asilados.

En mayo de 1981 se celebró en México un Coloquio sobre el asilo y al protección internacional de refugiados en América Latina bajo los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Entre otros puntos vertebrales que eran objeto de reafirmación se estableció que el otorgamiento del asilo constituye un acto pacífico y que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso entre los Estados. Esta clasificación fue necesaria en virtud de que los movimientos de refugiados han sido frecuentemente factor de irritación entre los Estados involucrados.

Asimismo, las conclusiones del coloquio urgieron a que los Estados ratifiquen los instrumentos regionales y mundiales sobre la materia, a fin de que sus disposiciones adquieran verdadera generalidad, y cobren tanto uniformidad como obligatoriedad internacionales.

13. Las diferencias económicas entre las distintas formaciones políticas, los factores de atracción que actúan en las economías más avanzadas y los factores de proyección de las economías deprimidas, generan movimientos de trabajadores de unos países a otros.

La Carta constitutiva de la OIT contuvo como uno de sus objetivos

conceder protección a los trabajadores que son empleados en un país extranjero. Con base en este lineamiento ideológico, la Organización ha adoptado, desde sus primeros años, un cúmulo importante de convenios tendentes a garantizar los derechos de los trabajadores migratorios. La labor es amplia; abarca la protección igual para accidentes de trabajo, libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de acceso para la capacitación laboral, seguro social, etcétera.

No obstante, los avances de protección se circunscriben a los trabajadores que se internan legalmente al país receptor de la mano de obra, pero un fenómeno creciente en distintas partes del globo, es la internación ilegal de trabajadores a otros Estados. El problema se da en Estados Unidos, a donde concurren grandes cantidades de trabajadores en forma subrepticia de origen mexicano, centro y sudamericanos. Se presenta también en Venezuela, que atrae a trabajadores colombianos; entre los países árabes productores de petróleo, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait que reciben trabajadores de Yemen del Norte, Jordania y Egipto. En África existen movimientos parecidos entre Costa de Marfil, Ghana, Liberia y Senegal que son países importadores de mano de obra y Alto Volta, Mali, Guinea, Cabo Verde, Mauritania, Níger y Togo, que son países exportadores. En Israel se ofrece el problema con ciertas particularidades: nacionales árabes de los territorios ocupados se internan subrepticamente en territorio israelí en busca de trabajo. Estos casos se suman a los tradicionales, como los países europeos del Mercado Común y otros como Suiza, que han sido destino de trabajadores de las excolonias o de otros países del mismo continente europeo.

Los trabajadores migrantes que se internan ilegalmente en terceros países quedan normalmente carentes de protección jurídica y son objeto de medidas policíacas represivas que atentan contra su integridad física y contra un mínimo de derechos humanos.

Es imperativo que a nivel internacional se elabore un régimen jurídico de protección. El argumento descansa en que los derechos humanos deben disfrutarse al margen de la condición administrativa de internación a un país. El derecho del trabajo, vertiente principal del derecho social, debe proteger a los trabajadores, con independencia de su calidad migratoria.

De otra parte, y en el terreno económico, los trabajadores migrantes, si bien obtienen un salario, aportan beneficios significativos a los países receptores. Una parte de su sueldo permanece en el país de ocupación en forma de pago de alimentos, viviendas, servicios y reactivando la

economía. Obtienen normalmente salarios inferiores a los de la población de origen, constituyendo un subsidio considerable a regiones geográficas y sectores económicos. Se ocupan en actividades que con frecuencia no son cubiertas por los trabajadores nacionales. Normalmente constituyen mano de obra calificada satisfactoriamente para las labores que desarrollan.

Existe un movimiento incipiente para proteger jurídicamente a los trabajadores migrantes. El Consejo Económico y Social adoptó la Resolución 1706 (LIII) del 28 de julio de 1972, propuesta originalmente por un grupo de países africanos. El texto del instrumento condenaba la explotación y el tráfico clandestino de trabajadores. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 2990 que contuvo términos semejantes.

La misma Asamblea General adoptó las resoluciones 3224 (XXIX) del 6 de noviembre de 1974 y la 3449 (XXX) del 9 de diciembre de 1975 que recomendaron la toma de medidas para mejorar las condiciones de los trabajadores migratorios y que se garantizara el respeto de los derechos humanos y su dignidad, independientemente de la condición migratoria.

A nivel Naciones Unidas se estableció en 1980 un Comité Especial encargado de estudiar el tema y, en su caso, elaborar una Convención sobre Trabajadores migrantes. Son diversas las posiciones que a su seno han llevado los Estados miembros, sin embargo las bajas todavía son limitadas. Con todo, es alentador que cuando el interés de abordar el tema y de buscarle una solución jurídica.

Una conclusión es categórica: la solución debe escapar al ámbito unilateral de los Estados y deberán admitirse acuerdos bilaterales, como lo recomiendan las resoluciones de las Naciones Unidas y otros con una cobertura multilateral, que comprendan un catálogo mínimo de los derechos que deben disfrutar los trabajadores no documentados.

En primer término y en última instancia, el problema deriva de las condiciones inequitativas que prevalecen en el orden económico vigente en el plano internacional. De ahí que el problema se ubique en dos planos primordiales de interés: la protección debida a los trabajadores migrantes y la eliminación de las causas que provocan el desplazamiento de los trabajadores de los países en desarrollo a los países avanzados económicamente.

CONCLUSIONES

En mayor medida cada día los problemas mundiales comprometen a todos los Estados. La interdependencia se convierte en un imperativo impostergable. Así la definición de regímenes generales en forma íntima se vincula a los problemas específicos de la vecindad. En muchas ocasiones, por las enconadas dificultades que entraña una diferencia entre dos Estados contiguos, se ensaya el método de elaborar fórmulas de alcance multilateral y se involucra a Estados de otras regiones para que participen en la confección de modelos generales.

Se aprecia como tendencia en el nuevo derecho internacional la obligación de cooperar. No sólo rige la obligación de cumplir de buena fe las obligaciones pactadas, sino la obligación para el Estado de asumir un deber para darle cauce pacífico a las diferencias, lo que implica el fortalecimiento de la vigencia del principio de la paz como obligación jurídica, como, y esto es lo verdaderamente novedoso, para lograr la confección en distintos ordenamientos exigidos por el despertar de nuevas tendencias.

Así como los Estados reenvían la problemática bilateral que provoca la vecindad hacia la elaboración de modelos jurídicos multilaterales, los nuevos desarrollos prueban que una convención general difícilmente puede llegar a disposiciones que den satisfacción plena a la riquísima casuística que brinda la realidad. Inevitablemente las normas generales exigirán de precisiones convencionales a nivel regional.

En esta circunstancia es donde cobra importancia la obligación de cooperar, así como los llamados reiterados para que los Estados negocien. Y resalta también el hecho de que se toma a la equidad como punto de partida para guiar la elaboración de los acuerdos. En el derecho internacional la equidad ha tenido utilización reducida, pero salta a la vista que en todo lo que es la negociación del nuevo orden económico internacional y más en sus concretaciones normativas, de manera insistente se propone a la equidad como elemento nutricio de los nuevos desarrollos reguladores.

Claro que la aplicación de la equidad no será automática y, a su vez, puede ser generadora de nuevos conflictos, pues la determinación equitativa de una situación no estará libre de subjetividades y consiguientes inconformidades. Con todo, la tendencia habla por sí misma.

Los movimientos de integración económica han dado nacimiento al llamado derecho comunitario, cuyas expresiones más notables son el propio tratado que constituye a un Mercado Común o a una Asociación

de Libre Comercio que se considera como un Tratado Cuadro que contiene un marco normativo referencial de funciones para los órganos, pero dejando un amplio ámbito de competencias, antes inconfundiblemente domésticas, y que ahora se trasladan a un plano novedoso que muestra una supranacionalidad incipiente y progresiva. La aparición de esta supranacionalidad es, sin duda, signo distintivo de la evolución de la cooperación y abre métodos novedosos para la solución de las nuevas diferencias que acarrea la integración económica.

La problemática de los Estados en vecindad necesariamente conllevan a asumir la aparición de nuevos sujetos del ordenamiento internacional. En esta dirección deberá admitirse a los pueblos coloniales y a los que se encuentran sujetos a ocupación extranjera. En otra, al individuo aisladamente considerado que, merced al progreso del aparato normativo de los derechos humanos, gana terreno para gozar de defensa directa en el plano internacional contra los Estados que hayan aceptado los mecanismos facultativos en la materia.

Por último, al ganar primacía algunas vertientes jurídicas en nuestros días, esto es, la descolonización y el derecho de los Estados a disponer de sus riquezas naturales, algunas obligaciones del pasado que se engendraron a la luz del libre consentimiento estatal, pueden ser revisadas en un clima político favorable con apoyo de campañas diplomáticas adecuadas. Las servidumbres de décadas atrás hallan la posibilidad de una reconsideración venturosa.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERIS, Julio A., *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1979, p. 181.
- BURTON, J. W., *Teoría general de las relaciones internacionales*, México, UNAM, 1973, p. 373.
- COLLIARD, Claude-Albert, *Instituciones de relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 852.
- GONZÁLEZ-SOUZA, Luis y MÉNDEZ SILVA, Ricardo (compiladores), *Los problemas de un mundo en proceso de cambio*, México, UNAM, 1978, p. 243.
- JENKS, Wilfred, *El derecho común de la humanidad*, México, Editorial Tecnos, 1968, p. 430.
- KAPLAN y KATZENBACH, *Fundamentos políticos del derecho internacional*, México, Editorial Limusa-Wiley, S. A., 196—, p. 412.

- MÉNDEZ SILVA, Ricardo y GÓMEZ ROBLEDO V., Alonso, "Derecho internacional público", en: *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, p. 110.
- SCHWARZENBERGER, Georj, *La política del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 809.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 649.
- SZÉKELY, Alberto, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, vols. I, II y III, p. 1980.
- VARIOS, *Foro Internacional Núm. 71*, El Colegio de México, enero-marzo 1978, vol. XVIII, núm. 3.