

DOCUMENTOS DE LA PRIMERA COMISION

DOCUMENTO A/CONF.62/C.1/L.1

Declaración inaugural del Sr. P. B. Engo, Presidente de la Primera Comisión, en su 1a. sesión

[Original: inglés]
[10 de julio de 1974]

A nuestra Comisión, que se reúne hoy por primera vez, se le ha confiado la máxima responsabilidad quizás: la de configurar la paz internacional con normas e instituciones hasta ahora desconocidas. Pese a las ilusiones que los problemas únicos y los nuevos conceptos puedan crear en otras partes, las realidades de la nueva revolución del pensamiento con respecto al espacio oceánico se elaborarán en esta Comisión.

Al emprender los trabajos de fondo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, nuestra empresa debe estar impregnada de un profundo sentido de la circunstancia histórica. La reunión de Caracas es la culminación de un largo y arduo esfuerzo, que ha promovido una dramática toma de conciencia, tanto de la importancia multidimensional de los océanos para la humanidad como de la magnitud y la complejidad de los problemas que plantea su utilización.

Volviendo la vista hacia atrás, podemos decir que el llamamiento presciente y enérgico que dirigió el Embajador Ardit Pardo a las Naciones Unidas en 1967 fue una exhortación al mundo entero para que pusiese en marcha la investigación, largo tiempo diferida, de la región que en el curso de la historia ha sido más fecunda para la paz internacional: el espacio oceánico. Resultaba anacrónico ya calificar a esa región de "nueva". Los esfuerzos emprendidos en 1930 fracasaron. Las Convenciones de Ginebra, con todas sus imperfecciones y el limitado apoyo que obtuvieron, fueron desbordadas por los acontecimientos casi antes de ver la luz. El decenio de 1960 presenció una nueva proliferación de reclamaciones de intereses, derivadas de la "ficcionalización" del llamado nuevo ordenamiento jurídico internacional de la época. La tecnología y la libre determinación de los pueblos han cambiado completamente el carácter de la sociedad internacional.

Así, hemos presenciado una multiplicación de los actores en la escena internacional, actores que han ejercido una presión revolucionaria en el orden existente. En 1958, sólo 86 Estados participaron en la codificación de las cuatro Convenciones de Ginebra. Hoy se reúnen aquí unas 150 naciones, de las cuales la mayoría fueron colonias de algunos de los creadores del orden antiguo, y algunas no participaron nunca a título de país independiente, o, en el mejor de los casos, unas cuantas de ellas desempeñaron sólo un papel marginal, en el establecimiento del llamado derecho internacional que regula el espacio oceánico.

La renuencia de esas naciones y, desde luego, de varios países desarrollados a considerarse obligados por muchos de los elementos de un ordenamiento jurídico establecido básicamente por una minoría dominante constituyó un ataque a

la columna central del derecho, que es la difusión de su aceptación.

Así pues, los litigios sobre pesquerías y la ampliación unilateral de las aguas territoriales y de las jurisdicciones especiales que se produjeron con frecuencia creciente en el decenio pasado fueron los síntomas de una crisis inminente.

Por otra parte, el acelerado progreso del desarrollo tecnológico y los consiguientes cambios de fondo en las condiciones económicas han obligado también a la comunidad internacional a afrontar de nuevo el problema del marco jurídico que regula los océanos.

Este progreso aumentó considerablemente el número de oportunidades para la utilización de los océanos y de sus recursos, aunque no es menos cierto que vino acompañado trágicamente de nuevas semillas de conflictos, al incrementar el número de los problemas planteados, provocando la proliferación de perspectivas nacionales diferentes y a menudo discrepantes. Incluso la situación geográfica de los Estados, la fisiografía de las aguas costeras, su nivel de desarrollo y la política marítima general adquirieron una importancia relativamente desproporcionada. Lo que es más fundamental, las tensiones crecientes que se derivaron de ello, sobre las pesquerías, la navegación, los recursos petrolíferos en aguas costeras, o los yacimientos minerales en alta mar, reflejaban consideraciones políticas y económicas acerca de la gestión y la distribución de los recursos, así como la seguridad nacional.

Por consiguiente, nuestra tarea consiste en edificar un nuevo ordenamiento jurídico para los océanos; este ordenamiento ha de ser suficientemente pragmático y duradero para armonizar estos intereses diversos en su respuesta a las realidades más amplias de la historia. Debemos acomodar la estructura de los intereses universales y las necesidades e intereses colectivos de manera que redunde en beneficio de todos. Asimismo, hemos de legislar para la posteridad, aprobando artículos de un tratado que pueda resistir los embates inevitables del tiempo. Para esta labor tenemos la suerte de contar con varios elementos conceptuales nuevos. Concretamente, en la Primera Comisión tendremos como base la Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional¹. Estamos vinculados por el concepto de "patrimonio común de la humanidad" con respecto a la zona y a sus recursos, trascendiendo la oposición inherente entre las doctrinas del *res nullius* y *res communis*. Esto, y el establecimiento de un régimen y un mecanismo internacionales, el concepto de "aprovechamiento ordenado y sin riesgos y la

¹ Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General.

administración racional de la zona y de sus recursos" y el del beneficio "de toda la humanidad", son planteamientos innovadores que prometen detener e invertir nuestra caída hacia el caos. Y sin embargo, los nuevos conceptos no bastan, por indispensables que sean en nuestra labor. Hemos de insuflar vida a esos conceptos, darles un significado práctico y la precisión del derecho.

Concretamente, los problemas que debemos considerar guardan relación con el "estatuto jurídico, alcance y disposiciones básicas del régimen, sobre la base de la Declaración de principios" y con el "estatuto jurídico, alcance, funciones y facultades del mecanismo internacional". Dentro de cada uno de esos temas, los problemas que deben resolverse son numerosos y difíciles, como todos ustedes saben sobradamente.

Es demasiado tarde para que abriguemos ilusión alguna acerca de la capacidad de los diversos Estados o grupos de Estados para identificar sus necesidades e intereses. El alcance de los beneficios, o la falta de ellos, es evidentemente materia de juicio individual. Si esta cuestión del derecho del mar ha demostrado algo, es que cada nación es el mejor juez de sus prioridades. Las ventajas en el terreno económico, político y de seguridad son intercambiables en las listas de prioridad de los Estados, según sus perspectivas de integridad nacional y de desarrollo.

Por consiguiente, escuchemos a los demás cuando hablan de sus necesidades e intereses, al tiempo que exponemos las nuestras. El espíritu de avencencia sólo puede afirmarse en la comprensión de lo que verdaderamente perjudica a los demás. Las amenazas, sean de carácter económico, político o demográfico, no son eficaces ya en el desesperado mundo en que vivimos. Esto es cada vez más evidente en las relaciones internacionales; para nosotros, que tratamos de conciliar opiniones discrepantes nacidas de una divergencia de intereses y necesidades, es aún más importante.

En espera de las dinámicas y excitantes negociaciones que hemos de iniciar ahora, no podemos menos de sentirnos embargados por un profundo sentido de responsabilidad hacia nuestras respectivas naciones, por una parte, y hacia la comunidad internacional, por la otra; porque nuestros éxitos y nuestros fracasos dejarán su marca en las generaciones futuras.

Quisiera referirme ahora a la organización de las fases iniciales de nuestros trabajos. Ante todo quisiera señalar a la atención de los distinguidos representantes el hecho de que, incluyendo el día de hoy, a la Conferencia le quedan sólo 36 días laborables para concluir sus trabajos. Entre esos días no se cuenta el 24 de julio, que es el día de Simón Bolívar, festivo en este país. Durante este período, hemos de negociar también los artículos del tratado e integrarlos en un mecanismo más amplio, para su aprobación como parte de la futura convención sobre el derecho del mar.

Por consiguiente, mi primera admonición será que no gastemos tiempo en cuestiones que no pueden adelantar los trabajos. Se ha dado ya la señal de partida para las negociaciones. Pasemos por alto todos los debates de procedimiento, que ocupan mucho tiempo. Los procedimientos que hemos adoptado fueron designados con miras a facilitar el logro de un verdadero éxito, y no a bloquearlo.

Además, es igualmente necesario que, el preparar nuestros procedimientos de organización, nos concedamos a nosotros mismos, como Comisión, suficiente margen para modificar y adoptar las situaciones actuales a la luz de las circunstancias que surjan en el futuro.

En segundo lugar, desearía señalar a la atención de los distinguidos representantes una cuestión de importancia primordial que guarda relación con esta Comisión. Parece existir una ilusión en el sentido de que estamos sumamente adelan-

tados con nuestra tarea. Insto enfáticamente a los representantes a que tengan en cuenta la naturaleza y la complejidad de la labor que debemos realizar.

La Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, preparatoria de la Conferencia, no hizo más que reunir en una sola serie de documentos las amplias divergencias de opinión. Su tarea consistió simplemente en identificar los aspectos en los que existía acuerdo y aquellos en los que no lo había. La nuestra consiste en negociar su solución y las disposiciones concretas de una convención. No hemos empezado aún a negociar. Incluso en los casos en que parecen haber bases comunes, todavía debemos resolver complicados problemas de interpretación. Las principales dificultades que quedan por resolver son enormes. No podemos darnos el lujo de la complacencia ni caer en la cómoda y poco aconsejable salida de diferir esta tarea hasta otro período de sesiones de la Conferencia. Con un criterio práctico, debemos acometer la tarea de elaborar los textos, y debemos hacerlo prontamente. En caso contrario, puede suceder que las decisiones de carácter político que se adopten en otras Comisiones nos tomen por sorpresa. Nuestra tarea actual requiere decisiones políticas y económicas, pero además exige una exposición jurídica de los antecedentes de la convención en su totalidad. Estas son las consecuencias que tiene la preparación de un régimen y un mecanismo internacionales. Estamos tratando dentro de las dimensiones de la zona internacional, más allá de las jurisdicciones nacionales. Nada es tan claro a este respecto como las cuestiones que implican, por ejemplo, los problemas de la zona económica, en la que no se resuelve ningún problema estructural o institucional. Nuestro trabajo trasciende ese tipo de problema, que no entraña más que la cuestión de los derechos declarados de los Estados.

En vista de estas circunstancias, en las últimas semanas he llevado a cabo intensas consultas, con participación de los miembros de la Mesa y de todos los grupos geográficos. Como resultado de ellas, deseo hacer ahora algunas sugerencias acerca de nuestra labor en las próximas tres semanas, y espero que ellas cuenten con la aprobación de la Comisión.

El primer problema que abordé en estas consultas era básico; dónde y cómo comenzar nuestra tarea, teniendo en cuenta la labor inicial efectuada bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de la Comisión preparatoria. Las primeras opiniones variaron respecto de ese punto, pero me complace observar que ahora parece existir un consenso en el sentido de que, habida cuenta de las circunstancias, sería prudente comenzar con un breve período de debate. El objetivo de tal debate sería permitir que los representantes hicieran observaciones sobre las cuestiones de importancia fundamental, cuya solución facilitaría el consenso en los aspectos esenciales respecto de los cuales existe divergencia de pareceres.

A diferencia de los debates generales, este período no debería dedicarse a una simple reiteración de las posiciones nacionales, especialmente de aquellas que ya consten en documentos o se hayan recogido en algunas de las variantes que figuran en los documentos de la Comisión preparatoria. Nuestra tarea actual no consiste en continuar la labor de la Comisión de fondos marinos, sino en negociar las cuestiones planteadas por la Comisión preparatoria de la presente Conferencia. Por el solo hecho de participar en la Conferencia, hemos ratificado que esta labor preparatoria está lo suficientemente adelantada para que pueda comenzar el proceso final de negociación.

Por lo tanto, abrigo la esperanza de que este debate sea breve y se centre exclusivamente en las principales cuestiones sobre las cuales parezca haber una amplia divergencia de opiniones. Me permito recomendar que sólo participen en él aquéllos que sientan la necesidad de exponer su primera reac-

ción ante las posibles soluciones o deseen señalar alguna iniciativa importante que pueda contribuir a la solución de estas cuestiones. En ambos casos, el objetivo debe consistir en poner fin a las discrepancias y, particularmente, a la lista un tanto reducida de variantes que figura en los documentos de la Comisión preparatoria.

Además, de mis consultas parece desprenderse que preocupa a todos el poco tiempo disponible y, como consecuencia, que se estima que el debate debe ser breve. Por lo tanto, propongo que se lo inicie hoy mismo y que dure a lo sumo una semana. Celebraríamos sesiones nocturnas si la lista de oradores lo hiciera inevitable. Propongo, si están ustedes de acuerdo, que se cierre la lista de oradores el viernes 12 de julio a las 17 horas. Debo agregar que estos debates podrían muy bien concluir antes de lo proyectado si hay plena cooperación y emplean la moderación necesaria.

Deseo proponer además, en principio, que cada orador no hable más de 10 ó 15 minutos como máximo. Confío sinceramente en que este límite sea plenamente respetado en todo lo posible, teniendo presente que los asuntos han sido expuestos muy a fondo y que estamos en la etapa en que es imperativo resolverlos.

Al hacer estas propuestas, no intento coartar el ejercicio del derecho de toda delegación a plantear el asunto que desee. Pero espero que, por consenso general, la presión del tiempo y la urgencia impuesta a nuestra generación por los enormes problemas del espacio oceánico disciplinen o contengan el entusiasmo por el tipo de debate amplio que era necesario antes pero que es obviamente indeseable ahora.

En lo que sí hago hincapié es en la necesidad de concentrarnos, por otra parte, en la identificación de lo que los representantes consideran las cuestiones principales que nos han sido sometidas, y en que se expongan opiniones o se explique cómo creen los representantes que podrían ser resueltas esas cuestiones.

Al hacer esta sugerencia, permítaseme decir además que no he dejado de reconocer dos aspectos particulares de nuestra labor que preocupan muy seriamente a algunas delegaciones: las consecuencias económicas de la explotación de los fondos marinos, y las normas y reglamentos referentes a esa explotación.

Sin que sea mi deseo limitar el derecho de las delegaciones a plantear esos y otros asuntos, me atrevo a sugerir que no se los puede debatir útilmente en mayor detalle en estos debates iniciales. En esta primera etapa podría resultar más útil

a las partes interesadas (si lo estiman necesario), limitarse a las cuestiones que subrayen lo relativo a su lugar en el sistema que estamos tratando de establecer respecto de la Autoridad internacional. Es obvio que más adelante deberemos ocuparnos de estos puntos en forma más precisa; pero la oportunidad y el método que sigamos para considerarlos deben ser objeto de nuevas consultas.

Por último, terminado nuestro breve examen, que es de esperar haya definido con más precisión los principales problemas que encontramos en nuestro camino, habremos sentado una buena base para avanzar a la próxima etapa de nuestra labor. Creo que ello implicará la conversión pacífica de nuestra Comisión oficial en un órgano oficioso de la Comisión en pleno. Creo que hay acuerdo general en que esta reunión oficiosa debe durar dos semanas. Durante ese período se hará todo lo posible por despejar ambigüedades, por así decirlo, de los materiales preparatorios, eliminando los corchetes y las variantes que entorpecen las negociaciones fructíferas sobre los artículos definitivos de la convención. Más concretamente, espero que sea posible eliminar los corchetes y los textos alternativos innecesarios, dejándonos así con una o dos alternativas de fondo que permitan luego negociaciones realistas. No debe interpretarse que nada de lo que he dicho impediría eliminar todos los corchetes o alternativas si pudiera llegarse inmediatamente a un consenso.

La Comisión oficial en pleno recibirá un informe verbal al terminar ese período. Me propongo solicitar un informe provisional algunos días antes. Entre tanto, la Mesa se propone continuar las consultas sobre la próxima etapa de nuestros trabajos, teniendo en consideración todos los hechos y situaciones.

Finalmente, como resultado de las consultas sobre ese particular, creo que hay apoyo general para que la Mesa designe al Sr. C. Pinto, de Sri Lanka, para encabezar el órgano oficioso. El Sr. Pinto es bien conocido por la mayoría de ustedes, si no por todos, por su dedicación a la difícil tarea asignada a la Primera Comisión. Ha trabajado en estrecho contacto conmigo en la Subcomisión I de la Comisión de fondos marinos y también en la propia Comisión. No vacilo en recomendar a los representantes que aprueben la designación de este jurista brillante y dedicado.

Si no hay objeciones serias a las propuestas que acabo de hacer, entenderé que he interpretado correctamente que ustedes desean que sean aprobadas por nuestro primer consenso.