

EL CONSENSO INTERNACIONAL Y LA CONVENCION DEL MAR

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar concluyó en Montego Bay, Jamaica, con la suscripción de un Acta por parte de las Delegaciones que a lo largo de casi diez años participaron en sus trabajos. En presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, 117 Estados y dos territorios no autónomos suscribieron la Convención sobre Derecho del Mar. La Convención había sido aprobada por 130 países en una reunión previa en Nueva York, Abril, 1982.

No es un misterio que los resultados de la reunión de Montego Bay fueron sorprendentes, porque ni los cálculos más optimistas habían previsto que un tan crecido número de países decidiera suscribir, en el momento mismo en que se abrió a la firma, la Convención sobre Derecho del Mar. Este número habrá de incrementarse en el momento en que la Convención pueda ser suscrita por los Estados que deseen hacerlo en Nueva York, puesto que un número no menor de veinte pequeños Estados que no se encontraban en capacidad de enviar delegaciones especiales a Jamaica, estaría dispuesto a suscribirla en la sede de Naciones Unidas.

La Organización Internacional cuenta con 157 Estados miembros. Si a ese número se sumaran los territorios no autónomos, lo que puede denominarse la comunidad de naciones se aproximaría a 170 entidades. Podría convenirse entonces, que una parte sustantiva de ella se ha pronunciado en favor del nuevo Derecho del Mar que la Convención establece y que independientemente del proceso de ratificaciones que comprende un mínimo de sesenta países para que la Convención entre en vigor ha sido ya calificado como tal: "Nuevo Derecho del Mar" por el Secretario General de las Naciones Unidas.

En tales condiciones es conveniente examinar si en la comunidad internacional se está dando una forma de consenso en favor de la Convención sobre Derecho del Mar. En el ámbito internacional no existe una definición oficial de consenso como no la existe tampoco, salvo error, en el ámbito interno de ningún país. Aunque la expresión "aprobada por consenso" es ampliamente usada en Naciones Unidas y otros organismos y conferencias internacionales, las disposiciones reglamentarias señalan que se trata más bien de acuerdos alcanzados sin recurrir al procedimiento del voto.

Por otra parte, hay un entendimiento general de que el consenso no representa la unanimidad de los participantes. Con relación a otros asuntos, se considera que el consenso significa una aproximación de puntos de vista, alcanzado después de un proceso de negociación en el que se han tenido en cuenta las diferentes posiciones expresadas por los participantes; las que tras un proceso de concertación, compromiso y conciliación viene a traducirse en lo que podría denominarse una presentación representativa de las posiciones de las partes.

En el ámbito de los países no alineados es de aceptación corriente la interpretación hecha por el Presidente de una reunión ministerial celebrada en Kabul en 1973, y que fuera expresada en los términos de la siguiente traducción libre: "Este

término (consenso) tiene una cierta calidad indefinible, difícil de ser expresada en palabras, aunque todos sepamos intuitivamente lo que significa. Presupone comprensión y respeto para los puntos de vista diferentes incluyendo aquellos de desacuerdo e implica un acomodo mutuo sobre la base del cual puede emerger el acuerdo a través de un sincero proceso de ajuste entre países miembros en el verdadero espíritu del no alineamiento. Dicho de otro modo, significa simplemente una convergencia de puntos de vista". También en este ámbito se entiende que consenso no significa necesariamente unanimidad total. Aún cuando esta definición no puede ser reconocida como de validez universal, contiene los elementos sustantivos del consenso internacional.

Si se le aplicara a la Convención del Mar y al proceso de negociación del cual ésta fue fruto, podrían identificarse algunos aspectos de interés. En primer término la participación; que no fue solamente de gran número de países sino que demostró el trascendental interés que todos tenían en la negociación. Esto representó no una mera presencia física de delegados sino el empeño permanente, la multiplicación de propuestas y contrapropuestas, el establecimiento de grupos de conciliación y contacto, etc. En segundo término podría mencionarse la duración. Cuando la conferencia se reunió formalmente en Caracas en 1974 después de un dilatado período de preparación, probablemente nadie pensó que ella habría de extenderse por una década. El paso del tiempo es un factor importante en el establecimiento de la costumbre internacional; pero en este caso ha sido decidida y permanentemente empleado por reuniones bianuales de la Conferencia, comités especiales, grupos de contacto, de negociación y conciliación que han permitido que todas las posiciones de los países pudieran ser objeto de presentaciones, examen y consideración.

Algunos han considerado que por la complejidad de los asuntos, la duración de los trabajos y la amplitud de los acuer-

dos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha sido el más grande ejercicio de negociación que la humanidad haya emprendido nunca.

En esa enorme tarea ha cabido naturalmente un papel particular a las numerosas delegaciones que provenientes de todas partes del mundo, estuvieron compuestas por personalidades distinguidas, entrenadas en distintas disciplinas: juristas y diplomáticos, geógrafos, oficiales de marina, especialistas y científicos, etc.

La Conferencia no fue de trámite fácil. Antes bien, la complejidad de las cuestiones tratadas, la diferencia de percepciones y posiciones de muchos países hizo que en más de una oportunidad se considerara que los esfuerzos habían alcanzado el límite de lo que se podría conceder; límite que no constituía sin embargo resultado suficiente.

No obstante, la persistencia de los países en seguir tratando un asunto en que debía plasmarse una nueva realidad jurídico-política para los espacios marítimos, la clarificación de los intereses y posiciones respectivas de los distintos Estados, la inteligencia de los delegados y el respeto mutuo que caracterizó este largo proceso, hizo que poco a poco fueren emergiendo las formas de conciliación y acomodo que desembocaron en la amplia convergencia de puntos de vista que sin lugar a dudas representa la Convención.

Desde luego, no se dejará de señalar que no todos los países han suscrito la Convención y que inclusive algunos tan importantes como los Estados Unidos, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania no estuvieron en esa posición; al igual que ciertos países en desarrollo, estos últimos por razones distintas de las que inhiben por ahora a los primeros. Sin embargo, ninguno de esos países objeta el conjunto de la Convención sino básicamente algún aspecto específico. En el caso de los Estados Unidos es público y notorio que el acuerdo prácti-

camente establecido fue revisado por el nuevo Gobierno de ese país mostrando en el mejor de los casos, incoherencia en el manejo de un aspecto tan importante de política exterior. En Europa Occidental, el Parlamento Europeo ha recomendado a los Estados miembros de la Comunidad Económica que suscriban la Convención (cinco de ellos la han suscrito ya).

Desde el punto de vista numérico, de la activa participación en todo el proceso, del acomodo de intereses perfectamente legítimos de distintos Estados mediante larga negociación y conciliación; se puede concluir que en la comunidad internacional—independientemente del número relativamente pequeño de Estados que aun no han suscrito el acuerdo— se ha producido un consenso en el sentido que el texto consagrado en Montego Bay constituye el nuevo Derecho del Mar.

No podemos adelantar cuantos países más suscribirán el texto en el tiempo disponible de dos años, ni indicar cuándo se produciría la sexagésima ratificación que significará la entrada plena en vigencia de la Convención como nuevo Derecho del Mar. Lo que se ha demostrado es que la gran mayoría de miembros de la comunidad internacional ha suscrito la Convención reconociendo con ello que sus auténticos intereses se encuentran debidamente reconocidos y protegidos por el acuerdo histórico concluido en Jamaica.

Nadie puede pensar que habrá marcha atrás, sino por el contrario es claro que más y más países suscribirán la Convención o van a adherirse a ella, porque tarde o temprano se convencerán que el consenso internacional en cuya elaboración han participado, no puede ser cuestionado sino al precio de la exclusión y del no reconocimiento de puntos de vista individuales, por respetables que fueren, por la comunidad internacional en su conjunto. La Convención del Mar ha sido fruto de una enorme y constructiva tarea, probablemente perfectible como toda tarea humana. Su elaboración induce a pensar en lo que po-

dría alcanzarse a través de similares esfuerzos constructivos si la comunidad internacional decidiera hacerlos en función del desarme, la ecología, la alimentación y tantos otros problemas que no reconocen fronteras.

El orden internacional del futuro no podrá ser impuesto por nadie en particular, sino tendría que ser el fruto del esfuerzo racional y el compromiso razonable de los que quieran preparar efectivamente la construcción del futuro. La Convención del Mar podría ser la primera piedra de una morada más humana para los seres humanos.