

COMISIÓN PONTIFICIO «JUSTITIA ET PAX»

EL DESTINO UNIVERSAL DE LOS BIENES

*à propósito de la
Conferencia sobre el derecho del mar*

Documento de trabajo nº 2

2ª Edición



CIUDAD DEL VATICANO 2011

EL DESTINO UNIVERSAL
DE LOS BIENES

*à propósito de la
Conferencia sobre el derecho del mar*

Documento de trabajo n° 2

1ª edición 1979

2ª edición 2011

Contenidos

Contenidos.....	3
I. NUEVAS PERSPECTIVAS	5
II. FRENTE A LA REALIDAD.....	9
III. EL DESTINO UNIVERSAL DE LOS BIENES	13
IV. ACTUALIZACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA IGLESIA	17

I. NUEVAS PERSPECTIVAS

1. La recolección de víveres, en tiempos más recientes, la búsqueda de abastecimientos y de salida para la industria, han provocado con frecuencia migraciones, invasiones, ocupaciones y guerras. Hoy, mientras la economías de los países más desarrollados consumen más materias primas y energía que en cualquier época del pasado, las demandas legítimas de los pueblos en vía de desarrollo y el crecimiento demográfico de algunos países piden también recursos y espacios nuevos. En este momento de la historia, considerables progresos tecnológicos abren a la iniciativa del hombre *el espacio marino* y sus inmensas riquezas.

En esta coyuntura de necesidades y de posibilidades, el deber permanente que tiene la humanidad de procurar su propio desarrollo descubre nuevas tareas, con una chance histórica única de progresar por vías pacíficas en un espacio al cual no afectan todavía completamente las complicaciones creadas por la historia humana en las actuales tierras emergidas; y con una experiencia y unos medios que deberían permitir no despilfarrar esta reserva inesperada con un derroche irresponsable.

2. Para afrontar esta tarea, *la concepción tradicional del alta mar como res nullius, aparece superada*. Esta se fundaba sobre la idea de que los océanos constituían una reserva inagotable, un ambiente indestructible, una inmensidad en la que la circulación, la pesca y la búsqueda no exigían sino algunos reglamentos de poca importancia. Ya no es así. El régimen actual sirve a los pueblos más provistos; el enfrentamiento anárquico de los intereses multiplicaría las fuentes de conflictos, llevaría a explotar las riquezas disponibles

en las condiciones más devastadoras y a comprometer los equilibrios generales de la vida en el planeta. Si no se fija, mediante un acuerdo general, un nivel a la producción de la pesca para mantener las reservas a un nivel óptimo, llegaría el momento en que este recurso, de por sí renovable, se encontraría también gravemente comprometido.

3. *La extensión masiva de las soberanías de los países costeros no es tampoco una solución*, pues inscribe y amplifica en el espacio marino las rivalidades entre los pueblos. Beneficia en medida mayor a los países ya favorecidos por la naturaleza, sea excluyendo totalmente a los países sin acceso al mar, sea en función de la longitud del litoral nacional respectivo. Establece además un elemento poco propicio para la investigación científica y la búsqueda de una solidaridad mayor entre los pueblos.

4. Si las palabras tienen un significado, debemos reconocer que la XXIII sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas abrió perspectivas ricas de implicaciones múltiples y dinámicas al declarar el alta mar "*patrimonio común de la humanidad*". Según este concepto:

- a) La inmensidad marina sería como un espacio de paz, en un sentido doble: primero porque no es dejada a la merced de los enfrentamientos de las soberanías nacionales; segundo porque se reservan sus bienes para usos exclusivamente pacíficos, evitando así que las industrias de armamentos hallen en ella nuevos alicientes. Tenemos aquí un factor para la evolución de la idea de la soberanía nacional.
- b) Se abriría así un espacio y una cantidad de posibilidades considerables para la consecución de la justicia entre los pueblos. Las riquezas de los océanos deben servir a todos, en primer lugar a los más pobres. No se compartirán solamente los beneficios financieros, sino también los beneficios que resulten de la gestión común y del intercambio de tecnologías. Se vislumbra pues

un cambio en los conceptos tradicionales de ayuda para el desarrollo.

- c) Reuniendo a la humanidad en una tarea común, vasta y durable, en la que participarían todos los pueblos, se llegaría a la creación de estructuras originales en las cuales la solidaridad de la familia humana daría a sí misma una expresión concreta y un instrumento de nuevos progresos. Se daría un paso decisivo en la organización de la familia humana.
- d) Esta gestión protegería activamente los intereses de las generaciones futuras mediante una explotación racional y el mantenimiento y la reconstitución incesante de los equilibrios fundamentales del planeta.
- e) Una vez experimentado en los océanos -espacio privilegiado por su novedad y su amplitud- el concepto de patrimonio común de la humanidad podría extenderse a muchos otros campos. Hallamos pues aquí, ciertamente, una idea nueva y renovadora.

II. FRENTE A LA REALIDAD

1. La idea del mar, patrimonio común de la humanidad, no se ha podido poner en práctica, como lo prueba la Conferencia sobre el derecho del mar, en curso desde mayo de 1977. Era fácil proclamar esta idea hace diez años, cuando no comprometía a gran cosa. La confrontación con las realidades parece, sin embargo, echarla atrás.

2. *En primer lugar, su campo de aplicación se ha reducido notablemente.* Hoy es un hecho adquirido que los países costeros pueden atribuirse una “zona económica” de 200 millas marinas. De esta manera una tercera parte, la más útil, del espacio marino va a pasar, no obstante algunas servidumbres menores, bajo la soberanía nacional exclusiva de los países costeros, con todo lo que esto comporta de desigualdades, injusticias, incertidumbres, y de causas de múltiples complicaciones y ocasiones perdidas.

3. *Aun por lo que quedará del alta mar,* por el momento el principio no vale más que por lo que se refiere al fondo marino y a su subsuelo, a excepción de la “columna de agua” (zonas de pesca...) que continúa estando bajo el régimen tradicional de libertad. Resulta difícil hacer aceptar una “alta autoridad” verdaderamente eficaz y una “empresa” de explotación dirigida por ella: los países tecnológicamente avanzados tratan de hacer prevalecer todo lo posible, en la práctica, la antigua lógica del alta mar, como *res nullius*.

4. *Las causas de este retroceso:*

- a) No se han preparado las estructuras y autoridades necesarias para que el mar vuelva a ser patrimonio común de la humanidad. Los organigramas propuestos reflejan la complejidad de los problemas a resolver y a veces parecen aumentarla.
- b) Mientras tanto, las necesidades urgentes que hemos recordado al principio apremian y no admiten nuevos retrasos.
- c) Los espíritus están, pues, poco dispuestos a experiencias inciertas, tendiendo más bien a recurrir a los medios “que han dado resultados positivos”, en este caso a la extensión de las soberanías nacionales sobre una primera faja de los mares. Los países tecnológicamente avanzados ven en esto el medio más sencillo y el más eficaz para afrontar los problemas propuestos. Los países pobres, por su parte, tienen también la posibilidad de susstraer los espacios y las riquezas a su alcance a la explotación por parte de los países más avanzados, de reservarlas para una ulterior explotación y asegurarse así una posición contractual fuerte para negociar las condiciones de una eventual explotación inmediata, de la que ellos formen parte activa. Por lo que se refiere a los países sin costa, no es necesario decir que este modo de proceder no hace más que acentuar su posición de desventaja.
- d) Las mentalidades y la reflexión doctrinal no caminan al paso de los sucesos. Esto asegura momentáneamente una cierta ventaja para las nociones más corrientes de soberanía nacional, de propiedad exclusiva, sobre aquellas de soberanías sobre-nacionales y de patrimonio común de la humanidad. Se ha tentado un esfuerzo para salir de este dilema preconizando un removimiento de la idea de soberanía: nacional o sobre-nacional, ya no sería “geográfica” (es decir global, que cubre el conjunto de realidades de un territorio dado), sino “funcional” (es decir particular, que cubre cierto bien o cierta actividad), lo que permitiría concebir, en un mismo espacio, una superposición de soberanías nacionales o sobre-nacionales. Mas, por el momento, esta orientación no lleva a la convicción y exige ciertamente elabo-

raciones teóricas y prácticas más perfeccionadas. Sin desconocer la importancia que las realidades y las prácticas tienen en la evolución de las mentalidades, una reflexión propiamente doctrinal puede contribuir a que los espíritus, siendo más libres, se abran más a la innovación. Los principios del derecho natural, a los cuales la enseñanza tradicional de la Iglesia se refiere en esta materia, aportan, junto a la afirmación del destino universal de los bienes, líneas de profundización iluminadoras.

III. EL DESTINO UNIVERSAL DE LOS BIENES

1. Una de las dificultades para delinear la noción de patrimonio común del género humano deriva de que ésta se presenta frecuentemente, y en todo caso así es comprendida por la opinión pública, como si se opusiese pura y simplemente a la de apropiación particular, debiendo ésta ir desapareciendo progresivamente para dejar el puesto a aquélla. Así, el proyecto RIO (*Reshaping the International Order*, en el cual el Profesor TINBERGEN y su equipo formulan principios doctrinales y aplicaciones concretas para el Nuevo Orden Internacional), prevé con el tiempo un sistema de agencias de las Naciones Unidas, relacionadas entre sí mediante una estructura integrativa (*integrative machinery*) que “debería aspirar, como objetivo final, a poner en común y a compartir (*pooling and sharing*) todos los recursos, materiales y no materiales, incluido también medios de producción, para asegurar una planificación (*planning*) y una gestión (*management*) eficaz de la economía mundial y del uso global de los recursos, de manera que diera satisfacción a los objetivos esenciales de equidad y eficiencia” (cap. 19: *Packages for comprehensive negotiation*, 19.5.3.f). ¿Un proyecto de este tipo es realista? ¿No corre el riesgo de transformarse en una tecnocracia internacional complicada, haciendo inoperante la “base realmente democrática” sobre la que quiere fundarse? Pero el mismo proyecto RIO estima que, inmediatamente y a medio término, el acento debe ponerse sobre la *self-reliance*, sobre la noción de posesión exclusiva de los bienes por parte de los pueblos ante los cuales están localizados, en una fase de “rattrapage” en la cual los países jóvenes comenzarían afirmando su personalidad en el cuadro de las

soberanías nacionales intransigentes que tanto han servido a los países industrializados.

El actual comportamiento universal, cualesquiera que sean las ideologías a las que se reclama, ¿no aboga por otra parte por una coexistencia durable, en conformidad con la experiencia y los dinamismos constitutivos de la vida social, de las formas de posesión y de gestión más particulares (aquí nacionales) y de otras verdaderamente comunes a la humanidad entera? El capítulo del proyecto RIO, dedicado a los océanos, sugiere una concepción “funcional” de la soberanía y de la propiedad que haga la noción de patrimonio común de la humanidad, aplicable no solamente al alta mar (bajo gestión común) sino también a las partes del espacio marino sometido permanentemente a la jurisdicción y gestión de Estados particulares (Part. IV, Annex. 10, 10.3.1).

2. En lugar de oponer entre sí los dos términos (apropiación particular: patrimonio común de la humanidad), la reflexión cristiana permite reconciliarlos gracias a una tercera noción que dirige a los dos. Se trata del principio dinámico del “destino universal de los bienes”. La puesta en práctica concreta de este principio se verifica a través de las vías complementarias que son la apropiación particular y la posesión común: cada una de estas dos vías concretas es susceptible de múltiples formas; cada una permanece bajo el influjo del principio superior del destino universal de los bienes; ninguna está llamada a desaparecer pura y simplemente; la repartición de bienes entre una y otra no se da de una vez para siempre, sino exige ser revisada periódicamente en función de las situaciones mudables, en el interior de los países y a nivel mundial.

3. La doctrina de la Iglesia se ha desarrollado, en el período moderno, a través de una confrontación con los problemas que presenta la propiedad industrial y, más recientemente, en ocasión de los debates sobre el desarrollo solidario de los pueblos. Los principios guías que no han cesado de inspirarla, son sencillos, aun

cuando, en el orden de exposición, no siempre aparecen con la claridad que acaban de encontrar las formulaciones de *Gaudium et Spes* (n. 69-71) y de *Populorum Progressio* (n. 22-24):

Dios ha destinado la tierra y cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos. En consecuencia, los bienes creados, deben llegar a todos en forma equitativa bajo la égida de la justicia y con la compañía de la caridad (*Gaudium et Spes* n. 69 § 1).

Populorum Progressio cita estas palabras y las comenta así:

Todos los demás derechos, sean los que sean, comprendidos en ellos los de propiedad y comercio libre, a ello están subordinados: no deben estorbar, antes al contrario, facilitar su realización, y es un deber social grave y urgente hacerlos volver a su finalidad primera (*Populorum Progressio* n. 22).

- a) Dios ha dado la tierra en común a los hombres, a todo el género humano. Todos los hombres, todos los pueblos, deben tener acceso a los bienes materiales de la tierra. Esto, desde el punto de vista de los bienes, quiere decir que ellos constitutivamente tienen y continúan teniendo un *destino universal*.
- b) El destino universal de los bienes es un “dato” y una tarea. *La apropiación particular de bienes*, bajo diferentes formas históricas, permite a los hombres ejercer su libertad en un campo en el cual ellos pueden desarrollar su personalidad, administrar y multiplicar los bienes de manera responsable, cargarlos de humanidad mediante su trabajo, y hacer del intercambio un proceso multiforme de desarrollo de los vínculos sociales. Lo mismo vale, por analogía y mutatis mutandis, tanto para las colectividades intermedias como para los Estados. Esto supone ciertamente que la división del trabajo no condene a clases y pueblos enteros en una actividad deshumanizadora y que el intercambio no se realice bajo el signo de la explotación de los

unos por los otros. En efecto, se postula así todo un conjunto complejo de propiedades particulares, unas más individuales, otras más sociales, con estatutos multiformes, adaptados a la naturaleza y a los objetivos y actividades de los diversos grupos en los cuales el hombre vive; quedando la gestión e intercambio de los bienes particulares bajo el signo de su destino universal.

- c) Pero, si el destino universal de los bienes se realiza en gran parte a través de apropiaciones particulares, no carece de interés que se haga también bajo la forma concreta de un *patrimonio común*, al nivel de comunidades locales, de naciones y aún, si el cuadro de las instituciones llega a permitirlo, de toda la comunidad internacional. Se aplicarla aquí por analogía lo que dice la Constitución *Gaudium et Spes* (n. 69) sobre los grandes servicios que pueden rendir todavía ciertas formas de propiedad comunitaria en las sociedades económicamente menos desarrolladas. En el plano mundial, hay que preocuparse ciertamente de garantizar mediante acuerdos internacionales el goce por todos y el mantenimiento de los recursos esenciales como el aire, los equilibrios de la biosfera, y mañana quizás el agua. Pero la innovación no se limita a esto; ella impulsa interiormente a las naciones bajo forma de inversiones colectivas sociales y culturales, de instituciones de seguridad social, de control más directo de los medios de producción particularmente importantes y estratégicos, a una redistribución equitativa de la renta nacional mediante una cierta puesta en común. Este mismo movimiento de puesta en común a nivel de la humanidad, conduce a establecer stocks de víveres para ponerlos a disposición de los países que sufren hambre; stocks de regulación de los productos de primera necesidad; derechos de giro en las reservas monetarias mundiales y, quizás, en un futuro que esperamos sea próximo, un gran fondo mundial para toda la obra de desarrollo (cf. *Populorum Progressio*, n. 51-53).

IV. ACTUALIZACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA IGLESIA

1. El debate sobre el mar, patrimonio común de la humanidad, por la novedad que representa, permite una lectura renovada de la enseñanza que la Iglesia ha elaborado progresivamente para esclarecer otros puntos; enseñanza de la cual después se comprenderán mejor, a su vez, los elementos constitutivos permanentes y su mismo dinamismo creador.

El momento es doblemente favorable para conocer mejor esta doctrina y para desarrollarla en función de los problemas de la humanidad de hoy:

- A nivel mundial, esto resulta evidente respecto del problema de los océanos, y en un plano más amplio, respecto del Nuevo Orden Internacional. Los cristianos faltarían gravemente a su responsabilidad desinteresándose de un problema que, aun en su vocabulario, representa un conjunto de serias preocupaciones, que no han cesado de reclamar la atención de la doctrina social de la Iglesia.
- En la vida interna de las naciones, lo que sucede esclarece numerosos problemas antiguos (no resueltos) y modernos. La doctrina auténtica de la Iglesia, fundada sobre el principio fundamental y dinámico del destino universal de los bienes, debe inspirar investigaciones valientes para afrontar las especulaciones inmobiliarias, urbanas y rurales, allí donde es la concepción errónea de la propiedad la que frecuentemente obstaculiza soluciones innovadoras. De la misma manera, en materia industrial y comercial: es necesario reconocer en primer lugar los di-

versos derechos de los agentes implicados en el proceso productivo (participación...), su propia especificidad; luego poner los derechos reales relacionados con los diversos tipos de posesión bajo el común principio director del destino universal de los bienes.

2. Frente a las contestaciones radicales contra el mismo principio de propiedad privada (individual o social) de los medios de producción, la Iglesia fue llevada, en el pasado, a poner en evidencia el valor permanente del principio mismo para salvaguardar especialmente la libertad responsable de los hombres y de los grupos humanos ante una injerencia generalizada y opresiva del Estado (ver todavía recientemente *Mater et Magistra*, parte II, cap. 1 y 4; y *Gaudium et Spes*, n. 71). A pesar de su esfuerzo permanente para denunciar los abusos de la propiedad y para recordar el principio superior del destino universal de los bienes, muchos, aun entre los cristianos, no han querido aceptar más que el aspecto de defensa de su propiedad privada, ignorando el principio más fundamental.

En la actualidad, por lo que se refiere a los océanos y los recursos naturales, el clima cultural es diferente: son los países pobres los que reivindican con energía el reconocimiento de un derecho de propiedad “soberano e incondicional” (para cada nación) y desconfían de la idea de “patrimonio común de la humanidad” – tanto más cuanto este principio ha sido reivindicado con frecuencia para justificar la expansión colonial –. No es ignorando su exigencia legítima que la Iglesia puede contribuir al avance de la verdadera perspectiva de un destino universal de los bienes. Sino es mostrando que esta forma de apropiación “particular” (de naciones particulares respecto a la totalidad de la unidad de la familia humana) responde a una aspiración permanente y que es posible situarla desde ahora bajo el principio dinámico del destino universal de los bienes, y aceptar la perspectiva de patrimonio administrado en común, cuya constitución abre una vía complementaria que sin embargo no excluye la de los patrimonios nacionales: el

equilibrio entre los dos tipos no podrá derivar sino de la discusión y de los compromisos libres de países, reconocidos en su personalidad propia y dotados de un poder contractual verdadero.

3. La experiencia pasada puede ayudar en los debates actuales: de ésta resultará a su vez una visión más iluminadora sobre un punto importante concerniente al esfuerzo doctrinal de la Iglesia. Se ha creado, en efecto, una cierta distancia entre el vocabulario de ésta y el vocabulario culturalmente dominante. Hablando del “derecho natural” de propiedad (o de formulaciones semejantes) la Iglesia subraya un elemento fundamental que existe *en el hombre*, en todo *hombre*, y que lo lleva a apropiarse de los bienes materiales, en la perspectiva humana y social que acabamos de recordar. El dinamismo que se encuentra implicado en este elemento exige una organización concreta “positiva” del derecho y la orienta; pero esta organización no se identifica pura y simplemente con el “derecho natural” tal como lo entiende la Iglesia. Ahora bien, para la mentalidad dominante, el vocablo “derecho de propiedad” evoca inmediatamente un régimen concreto de derecho positivo de propiedad.

La consecuencia es que, para algunos en buena fe (pero sin profundizar) y para muchos en mala fe, la doctrina de la Iglesia ha sido y es todavía “usada” para autentificar como “natural”, en el sentido de “permanente e intocable”, a un régimen existente de propiedad. En realidad, la doctrina de la Iglesia acerca de la propiedad comporta la exigencia de reexaminar sin cesar, mediante los procedimientos democráticos previstos, los regímenes de propiedad existentes, para adaptarlos a la finalidad humana y social propia de ellos. La verdadera cuestión es entonces la siguiente: ¿Permite todavía el régimen existente, y su evolución en curso, a todos los hombres llevar a la práctica su derecho “natural” (“natural”, es decir válido para todos) de tener acceso, bajo una u otra forma, a un cierto poder sobre las cosas, para ejercer sobre ellas su libertad responsable? ¿O, al contrario, el régimen existente y su

lógica conducen a excluir a la mayoría de tal perspectiva? ¿Y, por un nuevo abuso, conducen además a una concentración en manos de pocos, no solamente de las responsabilidades de la propiedad, sino también del conjunto de los poderes sociales y políticos?

En la Conferencia sobre el derecho del mar en curso hay que evitar considerar como un derecho “natural” lo que quizás no es sino una modalidad práctica, histórica, contingente, revisable, para arreglar una situación dada. Así, el “principio” de la contigüidad geográfica es útil, pero no es absoluto. Se basa sobre una situación geográfica de hecho y no sobre premisas éticas.

Cualesquiera que sean las decisiones que finalmente se tomen en común, o se dejen a cada uno, la configuración del espacio marino que de éstas resulte, permanecerá sometida a nuevas evoluciones, bajo el dinamismo más fundamental del destino universal de los bienes de la tierra. Este exige también tanto la gestión de aquellas partes encomendadas a la jurisdicción de los Estados particulares como la gestión del espacio confiado a la humanidad entera; así como el equilibrio y la eventual interpretación de ambas.