

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



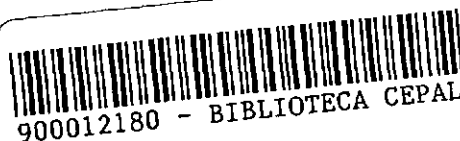
LIMITADO

E/CEPAL/L.156/Rev.2  
28 de abril de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



ECONOMIA DE LOS OCEANOS

VOLUMEN I



Este documento reúne los trabajos presentados en el Seminario sobre Economía de los Océanos, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en Santiago de Chile del 15 al 17 de diciembre de 1976 (documento E/CEPAL/L.156/Rev.1). También incluye los trabajos presentados al segundo seminario que sobre el mismo tema organizaron en Buenos Aires, del 17 al 20 de octubre de 1977, ambas instituciones con la colaboración de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo.

78-3-554



y029 87800028 s

Las opiniones vertidas en esta obra representan únicamente el pensamiento de cada autor y no comprometen a la Comisión Económica para América Latina, al Instituto de Estudios Internacionales ni a las instituciones para las que trabajan o colaboran.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación: Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL .....	v
Introducción: Francisco Orrego Vicuña, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile .....	vii
Primera Parte	
LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR .....	1
Antecedentes y significación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar Bernardo Zuleta .....	3
El estado actual de las negociaciones en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar Francisco Orrego Vicuña .....	21
Procedimientos y técnicas de negociación en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y su incidencia en la búsqueda de un acuerdo substancial sobre el tema Helge Vindenes .....	29
La contribución del Grupo de los 77 al desarrollo del nuevo derecho del mar Alvaro de Soto .....	45
Segunda Parte	
LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS VIVOS DEL MAR .....	55
El aprovechamiento de los recursos vivos del mar Luiz Fernando C. Marcondes .....	57
Los problemas involucrados en las negociaciones de Naciones Unidas y otros foros Hugo Caminos .....	75
El régimen de pesca y conservación de los recursos vivos en la Zona Económica Exclusiva: implicaciones jurídicas y económicas Hugo Caminos .....	97

Tercera Parte

LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS MINERALES DEL MAR .....	127
El régimen de la plataforma continental	
Arnoldo Listre .....	129
Importancia económica de los recursos minerales de los fondos marinos y estado de la tecnología de la minería marina en aguas profundas	
Jean Pierre Lévy .....	135
Explotación de los recursos minerales de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional: problemas que dividen a los países en desarrollo de los países desarrollados	
Alvaro de Soto .....	173
La explotación de los recursos minerales del océano: exposición sobre el sistema de explotación y las posibilidades de participación efectiva de los países en desarrollo	
Felipe H. Paolillo .....	185
La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos	
Felipe H. Paolillo .....	201

Cuarta Parte

IMPLICACIONES ECONOMICAS Y POLITICA DE RECURSOS EN LA MINERIA OCEANICA .....	
Consecuencias económicas de la explotación de los recursos minerales de los océanos	
Bernard G. Marin-Curtoud .....	235
Establecimiento de una política de recursos para la explotación de los minerales de los fondos marinos	
Jean Pierre Lévy .....	259
La minería de nódulos: hacia la definición de un nuevo orden económico internacional para los recursos mineros	
Francisco Orrego Vicuña .....	293

Quinta Parte

LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL DERECHO DEL MAR .....	327
El sistema de solución de controversias: antecedentes y trabajos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	
Julio César Lupinacci .....	329

## PRESENTACION

La importancia que revisten hoy día los recursos del mar para los países latinoamericanos, así como para todas las demás regiones de la comunidad internacional, requiere de un estudio permanente y sistemático que permita analizar su incidencia en los factores del desarrollo económico, en el ámbito de la tecnología, del perfeccionamiento de las instituciones jurídicas y del curso de las negociaciones en las organizaciones internacionales.

Con este motivo, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas concibió la idea de organizar un ciclo de seminarios de alto nivel sobre Economía de los Océanos, que pudiesen aportar una visión actualizada de este sector, con particular referencia a los trabajos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El primer seminario se realizó en Santiago de Chile en el mes de diciembre de 1976, con la colaboración del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. El segundo de estos seminarios tuvo lugar en Buenos Aires en octubre de 1977 y contó con el patrocinio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Ambos seminarios contaron con la participación de distinguidos especialistas en las materias analizadas, incluyendo representantes gubernamentales ante la Conferencia de Naciones Unidas, altos funcionarios de esta última organización y de sus organismos especializados, representantes de organismos regionales, servicios públicos y universidades.

El conjunto de exposiciones realizadas y de estudios presentados son los que se reúnen en esta publicación, que aporta importantes informaciones y análisis sobre la marcha de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, la explotación de los recursos vivos, la explotación de recursos minerales y otros aspectos de especial interés.

Es el propósito de CEPAL poder continuar colaborando con los gobiernos de la región, por medio de actividades de esta naturaleza y otros proyectos, en el estudio y proyección de un sector tan vital para sus economías como es el aprovechamiento de los océanos.

Enrique V. Iglesias  
Secretario Ejecutivo  
de CEPAL



## INTRODUCCION

La presente obra reúne los estudios y exposiciones en que se basaron los trabajos y deliberaciones del Primer y Segundo Seminario sobre Economía de los Océanos, que convocados por CEPAL se reunieron en Santiago y Buenos Aires en diciembre de 1976 y octubre de 1977, respectivamente. El primero de ellos contó con la colaboración del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y el segundo con el auspicio de dicho Instituto y de las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y Montevideo.

El conjunto de estudios reunidos en este volumen representa un muy valioso e importante aporte al conocimiento de los aspectos económicos, políticos y jurídicos vinculados a la explotación de los recursos del mar, con particular referencia al interés de los países latinoamericanos y a los trabajos y negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La primera parte de la obra se concentra en el examen de la referida Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, entregando una visión novedosa que hasta ahora no se encontraba disponible en ninguna fuente escrita. Los antecedentes y significación de esta Conferencia son explicados con singular claridad por el embajador Bernardo Zuleta, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para dicha conferencia, quien con su muy valiosa experiencia aporta una visión equilibrada y profunda del actual proceso de negociaciones y de su importancia para la comunidad de las naciones.

Seguidamente, el Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Vicepresidente de la delegación de su país ante la Conferencia, quien suscribe, se refiere al estado actual en que se encuentran esas negociaciones, los problemas pendientes y, sobre todo, la rápida y positiva evolución que ellas han tenido en los últimos cuatro años, significando cada etapa un progreso respecto de la anterior.

Especial importancia tiene el estudio del embajador Helge Vindenes, vicepresidente de la delegación de Noruega a la Conferencia, sobre los procedimientos y técnicas de negociación que se vienen siguiendo y cómo ellos inciden en la búsqueda de un acuerdo sustantivo. Tratándose de negociaciones informales es sumamente importante comprender su lógica y su mecánica, aspectos que hasta ahora nunca se habían explicado. La enorme experiencia negociadora del embajador Vindenes y de la delegación de Noruega, que han sido elementos claves en el progreso de la conferencia, hacen de su estudio una pieza de calidad y valor único.

/Esta parte

Esta parte culmina con otro estudio que también es el valioso fruto de una personal experiencia: la contribución del Grupo de los 77 al desarrollo del nuevo derecho del mar, de que es autor el doctor Alvaro de Soto, director de soberanía marítima en la cancillería del Perú y miembro de la delegación de su país a la Conferencia. Al doctor de Soto le ha correspondido la importante tarea de presidir al grupo de los 77 en la primera comisión de la Conferencia y encabezar en su nombre complejas y delicadas negociaciones, todo lo cual determina que su contribución a este volumen sea también representativa de un conocimiento acabado del tema.

La segunda parte de la obra examina el tema de la explotación de los recursos vivos del mar. La primera contribución que ella contiene, de que es autor el doctor Luiz Fernando C. Marcondes, consultor de FAO, se refiere a los aspectos económicos del aprovechamiento de los recursos vivos del mar, particularmente desde el punto de vista de su incidencia en las economías latinoamericanas y de la potencialidad del sector pesquero.

Los dos estudios siguientes han sido preparados por el distinguido internacionalista argentino profesor Hugo Caminos, quien actualmente se desempeña como Director Adjunto de la Secretaría de la Conferencia sobre el Derecho del Mar. El primero de ellos trata del aprovechamiento de los recursos vivos a la luz de los problemas involucrados en las negociaciones de Naciones Unidas y otros foros. El segundo trata de los problemas de la pesca y conservación en el régimen de la Zona Económica Exclusiva, con especial énfasis en sus implicaciones jurídicas y económicas.

Los trabajos del profesor Caminos proporcionan antecedentes de gran importancia acerca de las principales tendencias y proyectos que han orientado las negociaciones en curso, lo que tiene un especial valor para la historia legislativa de las disposiciones que se aprueben, que de otra manera no constaría al tratarse de negociaciones informales y carentes de actas escritas. Igualmente, el análisis jurídico que acompaña estos estudios es de una gran significación para comprender cabalmente el sutil lenguaje de los textos diplomáticos.

La tercera parte de este volumen estudia la explotación de los recursos minerales del mar. El embajador Arnoldo Listre, quien preside la delegación de Argentina a la Conferencia, trata con propiedad del tema de la plataforma continental, examinando su evolución histórica y el alcance de los nuevos proyectos bajo consideración. El significativo aporte de su país al régimen de la plataforma continental se encuentra claramente reflejado en el texto de su exposición.



El complejo análisis de los recursos minerales de los fondos marinos situados fuera de los límites de la jurisdicción nacional se inicia con un completo trabajo del Doctor Jean Pierre Lévy, jefe de la Oficina para la Economía y Tecnología de los Océanos de las Naciones Unidas. En este estudio se analizan los antecedentes científicos, tecnológicos y económicos de la minería de nódulos sobre la base de las informaciones más actualizadas.

Los ángulos políticos y jurídicos de la minería oceánica se explican en los trabajos que siguen. Una segunda contribución del doctor Alvaro de Soto se refiere a los problemas que en esta materia dividen a los países en desarrollo de los países desarrollados, aportando nuevamente la profunda visión y conocimiento de su experiencia negociadora. El doctor Felipe Paolillo, asesor legal de la Secretaría de la Conferencia y profesor de derecho internacional en la Universidad de Montevideo, se refiere a dos aspectos centrales del problema: las posibilidades de participación efectiva de los países en desarrollo en el sistema de explotación y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Sus dos estudios aportan no solamente la experiencia de su trabajo en la Conferencia sino, además, la valiosa visión intelectual de quien ha contribuido significativamente al diseño de esas nuevas instituciones y políticas internacionales.

La parte cuarta de esta obra aborda el problema especial de las implicaciones económicas de la minería oceánica y de la política de recursos en que ella podría fundamentarse. El doctor Bernard Marin-Curtoud, distinguido funcionario de UNCTAD, analiza las consecuencias económicas que la minería oceánica podría tener sobre la producción terrestre, con particular referencia a la industria del cobre y a la aplicación de modelos econométricos. Un segundo estudio del doctor Jean Pierre Lévy se concentra específicamente en la política de recursos y en el examen de las complejas y variadas propuestas sobre límites a la producción que se han discutido en la Conferencia. Finalmente, quien suscribe analiza el tema de la minería oceánica en función de su incidencia en un nuevo orden económico internacional para los recursos minerales.

La última parte de la obra versa sobre la solución de controversias en el derecho del mar, conteniendo un exhaustivo estudio del embajador Julio César Lupinacci, Presidente de la delegación del Uruguay a la Conferencia. Este estudio examina los antecedentes de los procedimientos de solución de controversias y los trabajos emprendidos por la Conferencia sobre el Derecho del Mar, aportando una evaluación crítica de gran jerarquía jurídica y de singular experiencia práctica.

La seriedad y calidad de cada uno de estos aportes hacen que la presente obra esté llamada a contribuir poderosamente al desarrollo del nuevo derecho del mar, al que tanta y esforzada dedicación ha entregado cada uno de sus autores.

Francisco Orrego Vicuña  
Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile



Primera Parte

LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE EL DERECHO DEL MAR



ANTECEDENTES Y SIGNIFICACION DE LA TERCERA CONFERENCIA  
DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Bernardo Zuleta  
Representante Especial del Secretario General  
de las Naciones Unidas para la Tercera  
Conferencia sobre el Derecho del Mar

Es de rigor al iniciar cualquier discusión sobre Derecho del Mar decir que fue el jurista holandés Hugo Grotius quien justificó las llamadas libertades de la alta mar argumentando que los recursos del océano eran ilimitados; es igualmente forzoso mencionar el discurso del delegado de Malta en las Naciones Unidas como el punto de partida de la larga y ardua negociación que se adelanta en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas.

La calidad del auditorio que nos honra con su presencia me releva de la obligación de explicar que ni el argumento de los recursos ilimitados fue de Grocio,<sup>1/</sup> ni la Conferencia tuvo su origen en la propuesta del Embajador Pardo, cuyo histórico papel no pretendo desconocer en forma alguna.

Intento demostrar en esta exposición cómo el esfuerzo colectivo para obtener un acuerdo sobre el régimen jurídico de los océanos, trasciende la órbita clásica del Derecho del Mar y representa el experimento más importante que se conozca en busca de un nuevo orden jurídico internacional en el cual las naciones gocen de derechos y asuman obligaciones no en razón del alcance de sus armas de guerra sino en función de las necesidades de alimentación y desarrollo de sus pueblos.

Inevitablemente tengo que comenzar por recordar cómo nacieron los conceptos tradicionales de alta mar y mar territorial para poder colocar la situación actual en su perspectiva histórica correcta. Y, naturalmente tengo que referirme, con cierta extensión, y en orden cronológico, a las diferentes etapas que condujeron inexorablemente a la reunión diplomática más grande por el número de participantes y de más vasto alcance en razón de su agenda, que conozca la historia humana.

---

1/ Véase Hugo Grotius Mare Liberum edición de la Universidad de Oxford, 1916, p. 57 y también Gilbert Gidel Le Droit International de la Mer, 1932, p. 147.

Todos sabemos que el razonamiento según el cual no era posible agotar los recursos del mar, que se usó para justificar la noción del Mare Liberum fue expuesto por el jurisconsulto español Fernando Vázquez de Menchaca en las "Controversias Ilustres", cuando apenas comenzaba a conocerse el relato de los viajes del genovés Cristóbal Colón, y muchos años antes de que el abogado holandés publicara en forma anónima su alegato sobre la libertad de los mares, obra que según los comentaristas más autorizados no era simplemente una disquisición jurídica sino la defensa de un cliente profesional, la compañía holandesa de las indias orientales.<sup>2/</sup> Grocio se limitó a acogerlo, en apoyo de su tesis.

De todos modos lo cierto es que el razonamiento grociano se invocó durante más de tres siglos como justificación para que las potencias pesqueras aprovecharan los recursos vivos del mar sin limitación diferente de la impuesta por el estrecho concepto de un mar territorial de 3 millas, cuya justificación aparece en la obra de otro jurista holandés,<sup>3/</sup> Cornelius Van Bynkershoek, quien a mediados del siglo XVIII afirmó que todo Estado tenía derecho de poseer las aguas que bañaban sus costas en la medida en que pudiera proteger esta posesión desde tierra. Como en la época el tiro máximo de un cañón era de 3 millas marinas, la solución propuesta por el joven jurista fue aceptada con beneplácito por todas las naciones que tenían cañones de ese alcance, porque cumplía el propósito de darle contenido jurídico al uso de la fuerza lo cual, de paso, parece haber sido el objetivo prioritario del derecho internacional de nuestro tiempo.

Con fundamento en esas doctrinas el derecho del mar se mantuvo relativamente estático durante más de 3 siglos. Era la época de la autonomía de los Estados soberanos, de las esferas de influencia y del "destino manifiesto". Cuando en 1930 la Sociedad de las Naciones pretendió hacer una codificación universal, se insinuó de manera tímida un nuevo concepto, el de mar nacional, expuesto por el jurista cubano Antonio Sánchez de Bustamante,<sup>4/</sup> quien en medio de la sorpresa de sus colegas osó referirse a la conservación de recursos y hacer énfasis en la necesidad de prohibir el empleo de equipos que depredaran la fauna marina.

Pero no cabe duda de que ese derecho del mar, que resultaba tan útil para darle respetabilidad jurídica al poder naval, comenzó a desintegrarse con la Proclama Truman,<sup>5/</sup> en virtud de la cual el

---

<sup>2/</sup> H. Grotius, op. cit., "Nota Introductoria" de J.B. Scott.

<sup>3/</sup> Cornelius Van Bynkershoek Los clásicos del derecho internacional, Universidad de Oxford, 1923.

<sup>4/</sup> Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven El mar territorial, París, 1930.

<sup>5/</sup> XIII Boletín Department of State No 327, 30 de septiembre de 1945, pp. 484 y 485.

Gobierno de los Estados Unidos declaró que los recursos naturales del subsuelo y del lecho marítimo de la plataforma continental en alta mar pero contiguos a la costa de los Estados Unidos les pertenecían y estaban sujetos a su jurisdicción y control.

Es cierto que este acto unilateral tuvo probablemente como finalidad la solución de un conflicto interno entre el Gobierno Federal y los Estados de la Unión. Pero no lo es menos que en ese momento se quebró, toda la construcción jurídica que había convertido la libertad de la alta mar, entendida no solamente en lo relativo a la navegación sino en lo tocante a los recursos, en un dogma jurídico inconvencible.

El Reino Unido siguió muy de cerca la doctrina norteamericana y el precedente que él mismo había establecido en el Golfo de Paria, cuando en 1945 y 1948 reivindicó áreas de la plataforma continental respecto de diferentes territorios coloniales o bajo protectorado, en el Caribe, en el sudeste asiático y en la península arábiga.

Otros países siguieron el ejemplo preservando en unos casos la libertad de las aguas suprayacentes o creando regímenes específicos para las zonas pesqueras. Pero resulta evidente que en este proceso histórico hubo otro acto que influyó tanto como la doctrina Truman o quizá más que ella en la ruptura del viejo orden: la Declaración de 6/ Santiago del 18 de agosto de 1952.

Lo que interesa más en este acto trilateral no es el nombre que se le haya dado a la nueva zona marítima delimitada por una línea exterior de 200 millas que tendía a compensar la falta de una plataforma continental en el sentido geológico, porque en esa época existía una cierta confusión general en cuanto a la naturaleza jurídica de los derechos del estado ribereño. La gran innovación radica en el esbozo de una nueva Ratio Legis llamada a modificar toda la estructura del derecho del mar. En efecto, los primeros párrafos del documento de Santiago afirman que los Gobiernos tienen la obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico y que en consecuencia es su deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales.

Las Naciones Unidas entendieron muy pronto que estos nuevos aspectos del derecho del mar requerían un trabajo de codificación o de desarrollo sistemático y encargaron a la Comisión de Derecho Internacional la preparación de un proyecto de Convención que permitiera

---

6/ Declaración sobre zona marítima suscrita en Santiago el 18 de agosto de 1952.

formular en textos jurídicos las normas sobre la alta mar, el mar territorial, el nuevo concepto de plataforma continental que en pocos años había roto el marco tradicional y el régimen aplicable a las pesquerías.

La Primera Conferencia sobre el Derecho del Mar, convocada en 1958 tuvo como documento de base el proyecto elaborado por la Comisión, contenido en 73 artículos que eran el resultado de casi 10 años de trabajo. Dado que el objetivo que se perseguía se limitaba a la codificación de normas aceptadas o existentes de derecho internacional o al menos a la unificación de nuevas prácticas estatales, el procedimiento que se siguió fue el que tradicionalmente se había utilizado en Conferencias diplomáticas desde la última parte del siglo XIX y que se había refinado dentro de la Sociedad de las Naciones. Aunque de allí nacieron 4 Convenciones substantivas y un Protocolo opcional para la solución de las controversias, se fracasó en el intento de resolver los problemas de la anchura del mar territorial y los límites de las pesquerías.

La Segunda Conferencia, reunida en 1960 para considerar de nuevo estos temas, tampoco pudo establecer los límites de la jurisdicción nacional, no simplemente por falta de un voto afirmativo, sino porque la votación puso de manifiesto el profundo desacuerdo entre los Estados que favorecían principios tradicionales de derecho internacional, los que aceptaban cambios de naturaleza limitada y algunas naciones en desarrollo que se mostraban más preocupadas con la protección de sus recursos naturales en las áreas marinas adyacentes a sus costas que con la regla clásica del tiro del cañón.<sup>7/</sup>

Basta con ver cuales fueron los países que votaron en favor y en contra de la propuesta de Canadá y de los Estados Unidos de acuerdo con la cual se señalaban como anchura máxima del mar territorial la de 6 millas y como zona pesquera contigua una de 12 millas, para llegar a creer que esa interpretación tiene algún mérito.

Entre los votos positivos se encuentran, además de los patrocinadores, todos los países de Europa Occidental, y un considerable número de países del Caribe. Los 28 votos negativos tienen mayor significado, porque representan una extraña coincidencia entre el bloque de naciones socialistas de Europa Oriental, que sostenían la doctrina de la impenetrabilidad jurídica del derecho internacional y los países que habían respaldado la Declaración de Santiago o habían adherido a ella como Chile, Perú, Ecuador, Islandia, Guinea y Panamá.

---

<sup>7/</sup> Véase Alvaro Alvarez Los nuevos principios del derecho del mar, Montevideo, 1969.



Pero aun si la Segunda Conferencia hubiera tenido éxito, el asunto habría tenido que reabrirse junto con otros aspectos del derecho del mar; los cambios tecnológicos que extendieron enormemente los usos y el potencial de los océanos, y la entrada de nuevos países independientes a la arena internacional, hicieron necesario en poco tiempo un ordenamiento jurídico diferente.

Entre los nuevos desarrollos técnicos es necesario señalar en primer lugar, los relativos a la posibilidad de explotar comercialmente los nódulos de manganeso. La publicación del trabajo de John L. Mero <sup>8/</sup> sobre los recursos minerales del mar en 1965, reafirmó las expectativas de los países industriales que carecían de recursos propios en ciertos minerales como níquel, cobalto y manganeso, y veían por lo tanto en los yacimientos del fondo del mar un medio apto para tener acceso directo a esas materias primas.

Además en pocos años la pesca a distancia, con el uso de los grandes barcos factorías, comenzó a amenazar la supervivencia de especies ictiológicas frente a las costas de países que hasta entonces poco se habían preocupado por la preservación de su fauna marina y produjo movimientos de opinión en favor de nuevas formas de jurisdicción que protegieran los intereses de los pescadores locales. Finalmente, el aspecto negativo de la tecnología, en forma de vertimientos indiscriminados y accidentes del mar capaces de perjudicar grandes áreas marinas, creó una nueva conciencia sobre el inminente peligro que amenazaba a los océanos como fuente de vida.

El Gobierno de los Estados Unidos probablemente inspirado por el entonces Secretario de Estado Dean Rusk, fue quizá el primero en llamar la atención hacia el peligro que representaba una batalla entre las potencias marítimas para adueñarse de los recursos marinos. Es de suponer que la preocupación no se limitaba a los nódulos sino que se extendía a los recursos de hidrocarburos, respecto de los cuales ya se sugería en los medios informados un régimen internacional de fideicomiso. En 1966 el Presidente Johnson, durante la botadura de un barco de investigación científica hizo la siguiente advertencia:

"Bajo ninguna circunstancia podríamos permitir que las expectativas de la riqueza mineral o de pesca creen una nueva forma de competencia colonial entre las naciones marítimas. Debemos evitar con cuidado una carrera para tomar y retener las tierras que están bajo la alta mar. Debemos asegurarnos de que un mar profundo y los fondos oceánicos sean y sigan siendo un legado de todos los seres humanos."

---

<sup>8/</sup> J.L. Mero The Mineral Resources of the Sea, New York, Elsevier 1965.

El terreno estaba así abonado cuando el Embajador Arvid Pardo, Delegado de Malta en las Naciones Unidas, introdujo por primera vez la referencia al concepto de Patrimonio Común de la Humanidad. Como consecuencia de su iniciativa, la Asamblea general decidió establecer un Comité Ad Hoc para estudiar la órbita y los varios aspectos del tema titulado "Examen de la cuestión de la reserva exclusiva, para fines pacíficos, de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo en alta mar, fuera de los límites de la jurisdicción nacional actual, y del empleo de sus recursos en beneficio de la Humanidad". Los términos de referencia del Comité resultaban más modestos que el sugestivo título porque se limitaban a una revisión de actividades pasadas y presentes, a la enumeración de aspectos científicos, técnicos, económicos, jurídicos y de otra índole, relacionados con el tema, y a sugerencias respecto de las medidas prácticas sobre cooperación internacional. Ese Comité Ad Hoc, compuesto por 35 miembros, celebró tres períodos de sesiones, de los cuales surgieron dos desarrollos principales. En primer lugar, se reconoció ampliamente que los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de jurisdicción nacional, deberían utilizarse exclusivamente para fines pacíficos. Además, un buen número de delegaciones consideró que antes de estudiar el régimen de la zona internacional, había que definir las nuevas reglas respecto de los límites de la jurisdicción nacional.

Fue durante la Asamblea general de 1968 cuando se mencionó por primera vez la necesidad de convocar la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, con el fin expreso de reconciliar los principios jurídicos tradicionales con nuevas ideas que con ritmo vertiginoso comenzaban a influir el pensamiento jurídico y político.

Fue el entonces Presidente del Comité Ad Hoc y hoy Presidente de la Conferencia, Embajador Hamilton Shirley Amerasinghe de Sri Lanka, quien con su reconocido talento político tocó el fondo del problema al presentar un informe, que entonces parecía visionario, a la Comisión Primera de la Asamblea general el 28 de octubre de 1968.9/

Explicó como la definición de los límites de la zona internacional estaba inexorablemente ligada con la revisión de la Convención de Ginebra sobre la plataforma continental y subrayó que todos los problemas del derecho marítimo estaban relacionados entre sí y no podían discutirse en forma aislada. Pero además, reiteró que el concepto de patrimonio común no podría jamás confundirse con el de Res Omnium Communis sin hacer prácticamente imposible la explotación ordenada y racional de los recursos del fondo del mar.

En 1968, la Asamblea general decidió establecer una Comisión sobre los usos pacíficos de los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, compuesta por los representantes de 42 Estados Miembros. Resulta interesante anotar que después de un año ya no se hablaba de la actual jurisdicción nacional sino simplemente de la "jurisdicción nacional". La Comisión trabajando sobre la base del consenso que fue de hecho el principio que la rigió durante los cinco años de su existencia, no pudo llegar a un acuerdo completo respecto de un proyecto de declaración de principios destinado a promover la cooperación internacional. Esto solamente se logró a través de consultas informales durante la Asamblea general, gracias a la iniciativa del Presidente. La Asamblea general, en 1970, adoptó dicha declaración de principios por 103 votos afirmativos, 14 abstenciones y ninguno en contra mediante la resolución 2749 (XXV).10/

En la opinión de juristas muy eminentes, entre los cuales vale mencionar al Profesor Louis Sohn, 11/ este acto adoptado sin oposición de ningún Estado, en cuanto refleja el consenso de la Comunidad Internacional, expresa principios de derecho que los Estados no pueden desconocer.

Esta opinión tiene especial importancia en lo que hace a dos puntos de la declaración:

En primer lugar, a la afirmación de que los recursos de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional constituyen patrimonio común de la humanidad; pero además, a la consecuencia que se deriva de esta primera afirmación, a saber, que ninguna parte de ese patrimonio común es susceptible de ocupación, ni de apropiación y que el simple hecho de poseer medios tecnológicos para su explotación no configura título jurídico alguno.

Adicionalmente, la Asamblea general decidió convocar para 1973 una Conferencia sobre el Derecho del Mar, que se ocupara del establecimiento de un régimen internacional equitativo, una definición precisa de la zona, y una amplia lista de materias concomitantes, entre ellas las concernientes a los regímenes de la alta mar, la plataforma continental, el mar territorial (incluyendo la cuestión de su anchura) del problema de los estrechos internacionales, la zona contigua, las pesquerías y la conservación de los recursos vivos de la alta mar (inclusive la cuestión de los derechos preferenciales de los Estados ribereños), la preservación del medio marino y la investigación científica.

---

10/ Documento de las Naciones Unidas, A/PV.1752 del 21 de diciembre de 1968.

11/ The Present State of International Law and Other Essays, International Law Association 1973, p. 39 y ss. y "The Development of the Charter of the United Nations: the Present State".

La Asamblea general reafirmó el mandato de la Comisión y le impartió instrucciones especiales para que preparara proyectos de artículos que incorporaran el régimen internacional de los fondos marinos y oceánico, una lista completa de temas y cuestiones y proyectos de articulado sobre todas esas materias. También decidió aumentar la Comisión en 44 miembros para un total de 85.

Hacia el fin de sus tareas en 1973, la Comisión que comúnmente se denominaba Comisión de Fondos Marinos y ya tenía 91 miembros y un puesto vacante, sólo había podido llegar a un acuerdo dentro de su labor preparatoria: la adopción de una lista de temas y cuestiones que habría de servir como marco de discusión para redactar los artículos pertinentes. La adopción de esa lista fue el resultado de un proceso largo de negociación. El informe de la Comisión a la Asamblea general menciona 161 documentos, que incluyen una amplia gama de proyectos de articulado incompatibles entre sí, documentos de trabajo, informes y posiciones oficiales de los Gobiernos.

Quien lea, sin conocimiento de causa esa documentación quizá no le encuentre ningún elemento de unidad. Sin embargo, en los cinco años de labores de la Comisión se fueron acuñando dos figuras jurídicas nuevas que estaban destinadas a crear una auténtica revolución jurídica: la zona económica exclusiva y la Empresa Internacional de los fondos marinos.

Respecto de la primera, es pertinente recordar cómo, frente al conflicto entre el derecho llamado clásico, que consideraba la alta mar con todos sus usos y recursos como bien común y las reivindicaciones que tendían a someter a la soberanía de los Estados amplias zonas marinas, comenzó a dibujarse una solución que conciliaba las libertades tradicionales vinculadas a la navegación y a las comunicaciones con la obligación de asegurar la subsistencia y desarrollo de las poblaciones y el consiguiente deber de conservar los recursos naturales. El mérito jurídico de esta solución radicaba en que hacía posible reconocer a los estados ribereños las funciones jurisdiccionales necesarias para explorar y explotar y conservar los recursos ictiológicos y minerales, beneficiarse de la investigación científica adelantada por los países desarrollados y proteger el medio ambiente marino sin privar a la comunidad internacional de la libertad de navegación y sobrevuelo. Además, permitía encontrar términos de acuerdo en beneficio de los países que como consecuencia de su ubicación geográfica, no se beneficiaban con la extensión de las zonas de soberanía, y especialmente los países en desarrollo sin litoral, o con otras desventajas similares.

Esta fórmula apareció oficialmente plasmada en la Declaración de Santo Domingo suscrita el 9 de julio de 1972,<sup>12/</sup> en la cual se la denomina mar patrimonial. Los países africanos llegaron casi al mismo tiempo a una solución esencialmente igual que se concretó en un primer texto jurídico, el del Seminario de Yaoundé <sup>13/</sup> y se formalizó luego como decisión política en la reunión de Jefes de Estado de la Organización de Unidad Africana reunida en Addis Abeba del 17 al 24 de mayo de 1973.<sup>14/</sup> La denominación de zona económica exclusiva nació en Yaoundé y a la larga resultó más aceptable que la de mar patrimonial porque esta última envolvía un concepto jurídico de difícil asimilación para los juristas formados en la escuela anglosajona.

Durante la larga discusión referente al régimen internacional que habría de regular la explotación de los recursos del fondo del mar, se enfrentaron varios criterios. De una parte, algunas de las naciones más desarrolladas se mostraban partidarias de un sistema diseñado dentro de los patrones conocidos de las licencias para la explotación y exploración de los recursos minerales mediante el pago a la comunidad internacional de derechos o regalías. Algunos llegaron a proponer que los beneficios económicos para los países en desarrollo fueran administrados y distribuidos por las naciones que explotaran los recursos.

En otro extremo, se proponía dividir o parcelar los fondos marinos en zonas que quedarían de hecho sujetas al control y a la explotación de cada uno de los Estados sin tener en cuenta las realidades económicas y técnicas.

Naturalmente, se trataba de un proceso muy difícil de ensayos y errores en busca de soluciones viables, para el cual la comunidad internacional no contaba con antecedentes ni experiencia de ninguna clase.

Un grupo de 13 países latinoamericanos prefirió recurrir a sus propias experiencias nacionales y propuso el establecimiento de una Empresa internacional que se encargaría de todas las actividades industriales y comerciales relacionadas con la explotación mineral del fondo del mar, ya en forma directa o a través de asociaciones u otros arreglos contractuales con empresas debidamente patrocinadas con los Estados. Esta Empresa tendría personalidad jurídica propia y podría servir como vehículo para adquirir y difundir los nuevos conocimientos

---

<sup>12/</sup> Documentos Comisión de Fondos Marinos, A/AC.138/80 del 26 de julio de 1972.

<sup>13/</sup> Documentos Comisión de Fondos Marinos, A/AC.138/79 del 21 de julio de 1972.

<sup>14/</sup> Documentos Comisión de Fondos Marinos, A/AC.138/89 del 2 de julio de 1973. Véase también, A/CONF.62/33 del 9 de julio de 1974.

técnicos en beneficio de toda la comunidad. Lógicamente la iniciativa se recibió con escepticismo cuando no con refinado sarcasmo, no entre las delegaciones que mostraron siempre respeto por las ideas nuevas sino en los medios de comunicación de algunos de los países industriales. Resulta claro que no estaba en la mente de los autores originales que el papel de esta Empresa fuera simplemente el de un competidor más en la carrera hacia los nódulos. Se trataba de ensayar en el campo internacional una institución que había demostrado su eficacia en el ámbito nacional, porque permitía conciliar el manejo racional de los recursos no renovables con el aprovechamiento de una tecnología que era patrimonio exclusivo de unas pocas empresas privadas o estatales de las naciones industriales. En otras palabras hacía posible la explotación de los recursos del fondo del mar sin menoscabo del principio básico según el cual el patrimonio común de la humanidad es indivisible y debe explotarse en beneficio de todos y no exclusivamente de quienes tienen los medios para hacerlo.<sup>15/</sup>

El proceso de evolución había llegado a ese punto cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas tuvo que decidir, en 1973, si había llegado el momento de convocar la Conferencia. El debate en la Comisión Primera se enfocó sobre tres puntos.<sup>16/</sup>

En primer lugar, determinar si el trabajo preparatorio que no había podido reflejarse en un texto único, era suficiente para asegurar una Conferencia exitosa. En segundo lugar, si el objeto de la Conferencia sería producir una sola Convención o varias, como fue el caso en 1958. Finalmente, cómo establecer reglas procesales que sirvieran para la adopción de un texto jurídico viable y susceptible de aceptación general.

Sobre el primer punto predominó la opinión de que la Comisión de Fondos Marinos había cumplido su cometido, y que ningún esfuerzo adicional podría haber producido un texto básico, el que solamente sería posible después de negociaciones a nivel de plenipotenciarios, y una vez que todos los participantes hubieran tenido oportunidad de examinar cada una de las posiciones nacionales. Respecto del segundo punto, había una notoria tendencia a recomendar una Convención única, que tratara en conjunto todos los aspectos del derecho del mar, como único método para encontrar el equilibrio entre intereses opuestos. Esto es lo que se ha llamado, en la jerga de la Conferencia el "package deal" o "trato en paquete". En virtud de este razonamiento,

---

<sup>15/</sup> Véase Los Fondos Marinos y Oceánicos de Francisco Orrego Vicuña, pp. 407 y ss.

<sup>16/</sup> 28a. Asamblea General, Actas resumidas provisionales de la Primera Comisión: A/C.L/PV.1924 al A/C.L/PV.1933, A/C.L/PV.1936 y A/C.L/PV.1937, A/C.L/PV.1939, A/C.L/PV.1946, A/C.L/PV.1948.

la resolución 3067 de la Asamblea General 17/ ordena la preparación y adopción de artículos para una Convención unitaria y conjunta. En relación con el tercer punto, la Asamblea General decidió adoptar un "pacto de caballeros" en el sentido de que la Conferencia debería esforzarse por adoptar una Convención aceptable para la generalidad de los Estados, y que comprendiera todas las cuestiones, mediante consenso, y que no debería recurrir al voto sino después de haber agotado todos los esfuerzos hacia el consenso. La Asamblea General adoptó la resolución convocatoria de la Conferencia, solamente después de resolver estos tres problemas principales.

Cuando la Conferencia inició sus tareas en Nueva York, el 3 de diciembre de 1973, 18/ tuvo que dedicar buena cantidad de tiempo a las negociaciones políticas relacionadas con la integración de la Mesa Directiva o Comisión General, las Mesas directivas de las Comisiones principales y la composición de la Comisión de redacción. Aquí no se trataba simplemente de distribuir premios y honores. Había en el fondo un problema político serio, habida cuenta de la novedad de los métodos y la variedad de intereses. Antes de que los diferentes grupos regionales pudieran llegar a acuerdos, que no siempre fueron unánimes o generales, fue necesario celebrar consultas a diferentes niveles. La situación se volvió tan delicada que algunos de los países de mayor desarrollo prefirieron que la Conferencia decidiera por simple mayoría sobre la adjudicación de plazas en la Comisión general, entre delegaciones que competían dentro del mismo grupo regional, lo cual constituía una desviación notoria de las prácticas normales de las Naciones Unidas.

Quedaba muy poco tiempo para que la Conferencia resolviera varios problemas referentes al cumplimiento del "pacto de caballeros" y a la adopción del reglamento. Como se había convenido que debería mediar un "período de enfriamiento" entre la solicitud de voto en materias sustantivas y la votación misma, a fin de que las delegaciones pudieran agotar todos los esfuerzos para lograr un acuerdo general, la Conferencia tenía que decidir si ese período de enfriamiento quedaría a la discreción del Presidente de la Conferencia o de los Presidentes de las Comisiones principales o, si por el contrario, el reglamento debería especificar un término fijo prorrogable únicamente por decisión de la Conferencia misma; en segundo lugar, era necesario definir las funciones de la Comisión general, si es que había de tenerlas sobre la decisión de votar en materias sustantivas; finalmente era necesario que la mayoría requerida para decidir sobre materias de fondo en las Comisiones principales y en el Plenario, reflejara el acuerdo en el sentido de que la futura Convención debería ser viable a merecer la aceptación general.

17/ Documento de las Naciones Unidas A/RES/3067(XXVIII) del 16 de noviembre de 1973.

18/ Documento de las Naciones Unidas, Volumen I, Conferencia sobre el Derecho del Mar.

El reglamento que se aparta radicalmente del modelo clásico y constituye un método bastante original para reconciliar la toma de decisiones por mayoría con la conveniencia de lograr una convención aceptable para la generalidad de los Estados, solamente pudo adoptarse en Caracas después de ocho días de intensas negociaciones; sus disposiciones relativas a la toma de decisiones después de un período de reflexión mediante un sistema rígido de mayorías calificadas, no se ha utilizado en la práctica porque la Conferencia ha trabajado durante sus seis períodos de sesiones dentro del espíritu del "pacto de caballeros".

La exposición de estas dificultades sobre materias aparentemente formales, viene a cuento para subrayar el conflicto de fondo: ningún Estado, grande o pequeño, estaba dispuesto a aceptar que se decidiera nada, en ninguna etapa sin su participación directa.

Las Comisiones se organizaron en la siguiente forma:

Comisión Primera, presidida por el señor Paul Engo, de Camerún que se ocupa del régimen de exploración y explotación de los recursos de los Fondos Marinos más allá de la jurisdicción nacional y mecanismos para cumplir los propósitos de la declaración de principios.

Comisión Segunda, presidida por el Embajador Andrés Aguilar, de Venezuela, y durante el segundo período por el Embajador Reynaldo Galindo Pohl, de El Salvador, que se ocupa de las zonas marítimas sometidas a jurisdicción nacional y de la alta mar, incluyendo el mar territorial, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el régimen de los estrechos usados para la navegación en la alta mar, y todos los temas conexos.

Comisión Tercera, presidida por el Embajador Alejandro Yankov, de Bulgaria, que se ocupa de las reglas para la protección del medio ambiente marino, para la conducción de la investigación científica marina y para la transferencia de tecnología.

Se convino desde entonces que el problema de solución de las controversias que pudieran surgir en la aplicación del nuevo derecho del mar, por ser un tema que traspasa los límites de las tres Comisiones se trataría en el Plenario de la Conferencia sin perjuicio de las competencias específicas de cada Comisión.

El segundo período de sesiones, que se celebró en Caracas en el verano de 1974,<sup>19/</sup> tuvo como tarea principal la reducción de un abrumador número de propuestas nacionales o de pequeños grupos, a variantes que las delegaciones y los gobiernos pudieran asimilar más fácilmente.

---

<sup>19/</sup> Documento de las Naciones Unidas, Volúmenes II y III, Conferencia sobre el Derecho del Mar.



Sólo después de alinear las diferentes posiciones sobre cada tema era posible iniciar un proceso de consultas entre grupos representativos de diferentes zonas geográficas, diversas ubicaciones frente al océano, variados intereses y distintos grados de desarrollo. Desde los primeros contactos se puso en evidencia un fenómeno que ha caracterizado los trabajos de la Conferencia; los países se agruparon no en razón de intereses regionales o políticos como sucede en casi todos los foros internacionales, sino en función de su posición frente al mar. Así aparecieron los primeros grupos identificados como estados ribereños, estados de pesca a distancia, estados con desventajas geográficas y estados sin litoral. La comunidad de intereses entre países con amplias costas sobre el mar o países desprovistos de litoral o con litoral estrecho, comenzó a producir peculiares agrupaciones que habrían resultado inconcebibles en cualquier otra reunión internacional. Sin perjuicio de que, en lo referente al tema de la zona internacional, el Grupo de los 77 jugara el papel central como foro de los países en desarrollo.

Apareció también un mecanismo que ha ejercido una influencia decisiva en la búsqueda de términos comunes para llegar al acuerdo: las consultas officiosas por fuera de las estructuras formales de la Conferencia. Espero no romper la objetividad propia de un funcionario internacional al hacer mención expresa del Ministro Jens Evensen, de Noruega, a cuya iniciativa se debió la creación del denominado Grupo de Expertos Jurídicos, dentro del cual los Jefes de delegación, a título personal podían con mayor libertad sugerir términos de acuerdos o proponer soluciones conciliatorias. De ese foro amistoso han nacido muchas fórmulas jurídicas que hoy parecen contar con el asentimiento de la comunidad internacional.

Durante el tercer período de sesiones, en Ginebra, la Conferencia dedicó la mayor parte de su tiempo a la celebración de consultas informales en el seno de grupos con intereses comunes. Tales consultas no podían traducirse en comunicados de prensa ni mucho menos en documentos formales; las delegaciones han mostrado siempre una natural renuencia a comprometerse formalmente mientras no tengan a la vista el "package deal" en su conjunto. Pero como era necesario que las negociaciones continuaran en forma ordenada, la Conferencia decidió por unanimidad solicitar a los Presidentes de las tres Comisiones principales la preparación de un Texto Unico Officioso de negociación que cubriera las materias confiadas a la comisión respectiva. Ese documento informal, aunque no podía comprometer a las delegaciones, debía reflejar en lo posible el resultado de las consultas officiosas y contener las fórmulas que a juicio de los Presidentes pudieran servir como base para ulteriores negociaciones. Así nació el llamado Texto Unico de Ginebra, 20/ que en poco tiempo se convirtió en un punto

---

20/ Documento de las Naciones Unidas, Volumen IV (A/CONF.62/WP.8), Conferencia sobre el Derecho del Mar.

de referencia obligado para la identificación de las nuevas tendencias jurídicas y sobre todo para dar consistencia a las prácticas de los Estados.

El Cuarto período de sesiones celebrado en Nueva York durante la Primavera de 1976 se dedicó en su totalidad a la revisión del Texto Unico en el seno de cada una de las comisiones principales. Un cierto número de dificultades se pudo superar en el seno de las Comisiones Segunda y Tercera en relación con temas como el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, el control de la contaminación del medio marino y el régimen jurídico de la investigación científica. La situación no fue igual en la Primera Comisión, que como ya he dicho antes, se ocupa del régimen para la explotación de los recursos de la llamada zona internacional; allí las delegaciones tuvieron que sortear toda clase de dificultades nacidas de la naturaleza misma del tema, que exige soluciones novedosas que los gobiernos no siempre pueden asimilar dentro del escaso tiempo disponible.<sup>21/</sup>

El Quinto período de sesiones, celebrado en el verano de 1976 en Nueva York después de un corto intervalo que resultó insuficiente para el progreso de las negociaciones, fue quizás la etapa más difícil y desalentadora de la Conferencia.<sup>22/</sup>

Las Comisiones Segunda y Tercera lograron reducir e identificar las materias sobre las cuales todavía había discrepancias. El Plenario de la Conferencia llevó a cabo un exhaustivo estudio del texto sobre solución de controversias que permitió al Presidente de la Conferencia producir un documento revisado en el cual tuvo en cuenta las opiniones expresadas durante la discusión. Pero la Comisión Primera, a pesar de los esfuerzos de su Presidente y de su Mesa Directiva al final de su período de sesiones tuvo que hacer frente a una situación que el propio Presidente de la Comisión describió como un impase.

Así se llegó al Sexto período de sesiones, que fue precedido por una reunión informal organizada por el Ministro Evensen, orientada específicamente a las materias cuya solución no había podido encontrarse en el seno de la Comisión Primera.

Este trabajo, iniciado oficiosamente, tuvo su secuencia dentro del marco formal, cuando el Presidente de la Comisión decidió constituir un Grupo de trabajo coordinado por el mismo Ministro Evensen,

<sup>21/</sup> Documento de las Naciones Unidas, Volumen V, (A/CONF.62/WP.9), Conferencia sobre el Derecho del Mar.

<sup>22/</sup> Documento de las Naciones Unidas, Volumen VI, Conferencia sobre el Derecho del Mar.

con el encargo expreso de redactar un texto conciliatorio que pudiera servir como fundamento para un acuerdo sobre dos temas principales: primero, la política de recursos, es decir las reglas positivas destinadas a evitar que la minería marina afecte los intereses vitales de los productores terrestres y al mismo tiempo asegurar un flujo suficiente para satisfacer la demanda mundial y, segundo, el sistema de explotación, lo que vale decir, el papel que debe corresponder en el beneficio del patrimonio común a la Empresa Internacional, a los estados y a las empresas patrocinadas por éstos. A nadie se escapa que el patrimonio de estos temas envuelve intrincadas cuestiones de filosofía política y económica además de intereses nacionales específicos. De una parte, se trata de encontrar un método en el cual las empresas privadas de los países de mercado libre, las empresas estatales de las naciones socialistas y las empresas de economía mixta tengan los incentivos necesarios para prestar a la Autoridad Internacional su concurso tecnológico sin romper el principio de la indivisibilidad jurídica del patrimonio común. Además, se busca establecer parámetros sobre racionalización de la minería marina que, dentro un criterio de certeza jurídica garanticen que la producción de minerales no se va a hacer en detrimento de muchos países en desarrollo para los cuales la explotación minera constituye elemento vital de su política económica.

Más tarde se le encargó al mismo grupo de trabajo estudiar aspectos referentes a la viabilidad técnica y financiera de la Empresa Internacional y a las bases institucionales para el funcionamiento de los órganos decisorios de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, especialmente la Asamblea y el Consejo.

Entretanto las Comisiones Segunda y Tercera continuaron sus trabajos especialmente orientados de una parte a definir la relación jurídica entre la zona económica exclusiva y la alta mar y de otra, a definir la naturaleza de la jurisdicción funcional de los Estados respecto de la investigación científica y de la preservación del medio marino. El Plenario de la Conferencia continuó la discusión detallada del texto sobre solución de controversias.

Hacia la quinta semana de labores, la Conferencia decidió que el Presidente, conjuntamente con los tres Presidentes de las Comisiones principales, emprendiera la preparación de un Texto Integrado Oficioso que reuniera en un solo documento el proyecto de artículos relacionados con toda la gama de asuntos y cuestiones que constituyen su mandato.

Quedó entendido que si bien el Presidente estaría en libertad de formular sus propias sugerencias en relación con las disposiciones propuestas para cualquier parte del Texto Integrado, debía prevalecer el criterio del Presidente de la Comisión respectiva en cuanto a la

/formulación precisa

formulación precisa de los artículos pertinentes. Se acordó también que no debían introducirse modificaciones en dicho texto sino en cuanto las negociaciones justificaran nuevas versiones que pudieran coadyuvar al logro final de un acuerdo general.<sup>23/</sup>

Desde el punto de vista del ordenamiento lógico y de la precisión en el uso de los términos, este nuevo texto refleja un avance substancial. En efecto, allí se encuentran ya los distintos temas tratados en una secuencia lógica que comienza con el mar territorial, continúa con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, ubica los problemas referentes a las comunicaciones en el contexto adecuado y después de tratar de la alta mar se ocupa del régimen aplicable a la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos y sus recursos. Las normas sobre preservación del medio marino, investigación científica, transferencia de tecnología y solución de controversias, que tienen incidencia tanto dentro de la jurisdicción nacional como en la zona del patrimonio común se encuentran como es obvio al final.

No es del caso entrar al análisis detallado del contenido de este nuevo documento, puesto que ésta será la tarea de los eminentes colegas y amigos que participan en este Seminario.

Hemos llegado al momento en el cual quizá pueda ensayarse una respuesta al tema que amablemente han planteado los patrocinadores de este Seminario: ¿Cuál es el significado de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para nuestra época?

Si se la analiza desde el punto de vista de su finalidad, la Conferencia como reunión de plenipotenciarios no tiene antecedentes comparables en la historia diplomática. Es, en ciertos aspectos, una Conferencia de codificación en cuanto busca sistematizar normas de derecho internacional a la luz de la práctica de los Estados, la doctrina y la jurisprudencia.<sup>24/</sup> Pero en otros campos es una reunión legislativa que desarrolla reglas nuevas en materias que hasta ahora habían escapado al derecho internacional o respecto de las cuales no existía una práctica generadora de normas consuetudinarias. De otra parte, mediante ella se pretende constituir una novísima Autoridad internacional cuyos órganos estarían investidos de facultades semejantes a las de los cuerpos legislativos, lo cual necesariamente conducirá a la adopción de un sistema de jerarquías o grados entre diferentes normas jurídicas, en el cual las decisiones de los Estados soberanos

<sup>23/</sup> Véase el documento A/CONF.62/WP.10 y Addendum, 1 del 15 y 22 de julio de 1977 respectivamente.

<sup>24/</sup> "The Role of the International Law Commission in the Development of International Law", S.P. Jagota, en Indian Journal of International Law, Volumen 16, Número 4.

estarán limitadas por principios generales y aun por reglas especiales contenidos en un marco convencional concebido como norma jurídica superior. Finalmente, por lo que hace algunos procedimientos para la solución de controversias, podría definirse, y así lo hace el Profesor Jennings,<sup>25/</sup> como la búsqueda de un compromiso multilateral que confiera jurisdicción y competencia a Tribunales de naturaleza internacional.

Si se la mira desde el punto de vista del método empleado para obtener un acuerdo general, la diferencia con los modelos clásicos de reunión diplomática es todavía más evidente. El desarrollo progresivo de un texto oficioso mediante el cual se van conciliando paulatinamente intereses opuestos, la ausencia de actas, la informalidad misma de las negociaciones, son elementos originales impuestos por la naturaleza de la tarea. La circunstancia misma de que la Conferencia haya comenzado sin un texto preparado previamente, la coloca en una categoría única, puesto que aun la Conferencia de San Francisco tuvo como punto de partida el proyecto adoptado en Dumbarton Oaks.

Pero más interesante que estos aspectos de contenido y de método es el impacto que la Conferencia ha producido ya en la órbita más amplia del derecho internacional.

Quienes hemos participado en este esfuerzo colectivo reconocemos con cierta humildad que nos ha tocado en suerte ser actores, espectadores de primera fila o simplemente obreros de la utilería en un momento definitivo de nuestra historia señalado por un cambio profundo en la filosofía jurídica que rige las relaciones entre los Estados.

El nuevo derecho del mar se está apartando de la vieja doctrina sobre la autonomía de la voluntad, hija de un razonamiento jurídico que sirvió como excusa para las grandes iniquidades del colonialismo político o económico y contribuyó a profundizar la brecha entre los países que lo tienen todo y los que escasamente pueden atender a la subsistencia de sus pueblos. No es que haya desaparecido el poder como factor de las relaciones internacionales sino que la potencia económica o militar de los más fuertes encuentra su compensación en la fuerza numérica de países cuya influencia reside ya en su ubicación geográfica, ya en sus recursos naturales pero sobre todo en la determinación de sus pueblos que creen en la frase de Benito Juárez según la cual el respeto al derecho ajeno es la paz.

---

<sup>25/</sup> Exposición del Profesor R.Y. Jennings "The Discipline of International Law", Universidad de Madrid, 30 de agosto de 1976, International Law Association, 57a. Conferencia.

Somos testigos del nacimiento lento y difícil de un marco jurídico diferente donde la igualdad soberana de los Estados conlleva el derecho a ser igual, donde el acceso de los pueblos al desarrollo llega a convertirse, haciendo aplicable por analogía la expresión de Lord McNair 26/ en algo que no depende de la voluntad del estado sino que constituye una obligación compulsiva y donde las nuevas normas nacen a la vida no en razón de entelequias jurídicas racionales disfrazadas bajo el término genérico de Opinio Juris sino a través de la negociación orientada hacia finalidades específicas que en muchos casos tienden a restablecer la igualdad material, como requisito previo para alcanzar el ideal de la igualdad soberana. Es lo que algunos modernos autores franceses comienzan a llamar el derecho al desarrollo o el derecho de la desigualdad. 27/

Es en otras palabras un derecho que en vez de fundarse en la distancia del cañón tiene como medida al ser humano organizado en forma de nación Estado en un cierto momento de su historia.

---

26/ Lord McNair "Caso de las pesquerías anglo-noruegas", Corte Internacional de Justicia, Recueil 1951, p. 160.

27/ Thierry, Combacau, Sur, Valais, Droit International Public, Editions Mont-Chrestien 1975, pp. 516 y ss.

EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES EN LA TERCERA  
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE  
EL DERECHO DEL MAR

Francisco Orrego Vicuña  
Director del Instituto de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile

1. La complejidad del proceso negociador

El proceso de negociación que actualmente se desarrolla en el seno de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, reviste características de extrema complejidad, que en alguna medida permiten explicar los lentos progresos que se observan en el logro de acuerdos sustantivos. Desde luego, el solo hecho de que esta Conferencia reúna al mayor número de Estados que se conozca en la historia de la diplomacia, permite apreciar el sinnúmero de factores e intereses que se encuentran en juego y que tales negociaciones deben atender.

El solo factor numérico probablemente debiera bastar para los efectos de determinar la disimilitud de los intereses, enfoques y perspectivas con que debe trabajar la Conferencia, así como el muy diferente énfasis con que cada país expresará su interés en relación a cada una de las muchas materias comprendidas en el temario de las negociaciones. Sin embargo, en adición a ese factor numérico se hace necesario tomar en consideración la enorme variedad de realidades geográficas que inciden en el ámbito de la Conferencia y que determinan consiguientes nuevas complejidades.

Las categorías clásicas de países dedicados a la pesca costera y de países pescadores de aguas distantes, o de naciones marítimas y las que no lo son, que influyeron fuertemente en las Conferencias sobre el Derecho del Mar de 1958 y 1960, ya han quedado ampliamente superadas por las nuevas categorías de intereses que han surgido, aun cuando siempre mantienen su vigencia. Entre las nuevas categorías de intereses se encuentran los países sin litoral y otros en situación geográfica desventajada, que hasta la presente Conferencia no habían tenido una participación activa en la definición del Derecho del Mar, y cuya fuerza numérica les otorga un rol significativo en el desarrollo de las negociaciones.

Además, se han hecho presentes otras categorías de intereses, como los países que poseen una amplia plataforma continental, los Estados archipelágicos, los Estados ribereños de estrechos utilizados para la navegación internacional, los países poseedores de determinadas tecnologías de explotación o investigación y otras varias. Por otra parte, la diversidad de intereses económicos vinculados a cada problema,

/los intereses

los intereses regionales y los intereses militares encuentran también una permanente expresión, aun cuando muchas veces no sea explícita.

De esta manera, se ha llegado a un cuadro en que el entrecruzamiento de intereses, alineamientos y conflictos ya no obedece, salvo excepción, a ninguno de los modelos tradicionales que en este plano se venían dando en la comunidad internacional. Así, es posible observar, por ejemplo, países en desarrollo sin litoral que entran en alineamiento con países desarrollados de la misma categoría o en situación geográfica desventajada, o países socialistas que encuentran su afinidad con naciones occidentales en función de intereses específicos, todo lo cual va configurando un entrecruzamiento casuístico extremadamente complejo y variable.

En el único tema donde el tradicional conflicto Norte-Sur, que divide a las naciones industrializadas y los países en desarrollo, se ha hecho presente en forma estable y continuada ha sido en el régimen de exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional, por cuanto involucra cuestiones fundamentales de la política de materias primas y de la regulación de los mercados internacionales. En esta materia es donde el Grupo de los 77 ha tenido un rol importante que cumplir, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los demás.

El muy amplio temario sobre el que recaen las negociaciones es un factor adicional de complicaciones. En efecto, virtualmente no hay problema relacionado con la utilización de los océanos que haya sido omitido por el temario de la Conferencia. Ello ha significado que se trabaje en torno al concepto del "paquete de negociación", en que cada país define su interés en relación al conjunto de temas y no otorgará su acuerdo respecto de un punto específico si acaso no obtiene una satisfacción de sus intereses respecto de otro punto. Aun cuando ello pueda significar una complicación de las negociaciones, ha demostrado ser una técnica indispensable para salvaguardar el interés de los países en desarrollo.

No obstante la complejidad de este proceso y las apariencias de que no se registran progresos sustantivos, la realidad es también diferente, como se explicará a continuación.

## 2. Una retrospectiva sobre la evolución de las negociaciones

Para apreciar el estado actual de las negociaciones, se hace indispensable analizar retrospectivamente la evolución que ellas han tenido. De lo contrario, se obtendrá una visión distorsionada del proceso y no se logrará comprender el significado de cada una de sus etapas.

El primer período de las negociaciones se extiende desde la propuesta de Malta en 1967 hasta los primeros años de la presente

/década, caracterizándose



década, caracterizándose por su debate extremadamente general al nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Comité de los Fondos Marinos y de los primeros momentos de la Comisión de los Fondos Marinos. En ese debate se definieron únicamente las grandes orientaciones de las principales posiciones, sin llegar a expresiones concretas referentes a cada problema en particular, excepto en algunos pasos relativos a los fondos marinos, como fue principalmente la aprobación de la Declaración de Principios de la Resolución 2749 (XXV).

Durante un segundo período, que coincide con los trabajos sustantivos de la referida Comisión de los Fondos Marinos, se pasa a una etapa en que ya surgen propuestas específicas de cada gobierno y grupos regionales en torno a temas perfectamente determinados. Normalmente esas propuestas ya adoptaban la forma de proyectos de artículos. Este conjunto voluminoso de propuestas no fue objeto de negociaciones que procuraran establecer las bases de un acuerdo, sino únicamente de la elaboración de documentos comparativos que registraban las áreas de acuerdo o, más frecuentemente, de desacuerdo.

Junto con la sesión de Caracas de 1974, la primera sustantiva de la actual Conferencia, se inició un tercer período de las negociaciones, caracterizado por la pugna y el enfrentamiento entre las diferentes propuestas presentadas a consideración de la Conferencia, incluyendo aquellas de la etapa anterior. Tampoco podría hablarse en esta etapa de una negociación propiamente dicha, en cuanto no se estableció ninguna base de acuerdo y tampoco hubo esfuerzos serios en este sentido. Sin embargo, esta pugna era indispensable para dar lugar a un nuevo período y como tal cumplió una función útil en el proceso en su conjunto.

Las sesiones de Ginebra y Nueva York, realizadas en 1975 y 1976 respectivamente, representaron los primeros esfuerzos destinados a entablar una negociación propiamente tal y buscar las bases de un acuerdo comúnmente aceptable. El Texto Único de Negociación emanada de la primera, y el texto único revisado emanado de la sesión de primavera de la segunda, procuraban, como su nombre lo indica, establecer una base única de negociación en forma coherente, en lugar del sinnúmero de propuestas dispersas hasta entonces existentes.

Si bien se trataba de textos informales y oficiosos, que a nadie obligaban en ningún sentido, ya representaban el encauzar a la Conferencia hacia la discusión de propuestas específicas formulada con la expresa intención de buscar un acuerdo de consenso. Ello sólo ya representaba un progreso sustantivo en la marcha del proceso de negociación. Como suele ocurrir en los momentos cruciales de una Conferencia de esta naturaleza, el ejercicio de un liderazgo personal por parte de prestigiosos y respetados delegados demuestra ser la única vía factible para el logro de acuerdos fundamentales. Tal fue el rol trascendental que cumplieron los Presidentes de las respectivas comisiones en la formulación de los referidos textos únicos, que

/reflejaban su

reflejaban su propia visión de las fórmulas más adecuadas para obtener un acuerdo; muy particularmente, fue el rol de los doctores Reynaldo Galindo Pohl de El Salvador y Andrés Aguilar de Venezuela, como sucesivos presidentes de la segunda comisión, y del Ministro de Pesquerías de Noruega, señor Jens Evensen, como presidente de las reuniones de expertos jurídicos que dieron forma a los principales acuerdos de base.

Similar tendencia también pudo apreciarse en la sesión de Nueva York de 1977, que dio lugar al texto informal integrado de negociación. Es a partir de esta etapa que la Conferencia deberá continuar trabajando en lo sucesivo. Se podrá apreciar que desde los comienzos hasta ahora ha habido cambios fundamentales en el proceso de negociación, representando cada etapa un paso más de progreso hacia el objetivo final de un acuerdo. Aun cuando este último no se haya logrado todavía, el camino se encuentra notablemente más expedito y las posibilidades de que las negociaciones fructifiquen son ahora mayores de lo que nunca lo fueron.

De ahí que pueda concluirse que el proceso de negociación ha recorrido su camino lógico de obstáculos y progresos, sin que nada permita sostener a esta altura que ha habido un fracaso. Ello podrá comprobarse aún más al examinarse a continuación las principales áreas de acuerdo y desacuerdo que la Conferencia registra en la actualidad.

### 3. El progreso de los acuerdos respecto de las zonas sometidas a la jurisdicción nacional

La primera gran categoría de problemas se encuentra en relación a las zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional. En este plano, se han registrado progresos sustantivos respecto de algunas materias claves, aun cuando todavía subsisten discrepancias respecto de otras materias igualmente importantes.

El acuerdo más significativo, que ya se encuentra firmemente consolidado, es el de la aceptación de una zona económica exclusiva de 200 millas, la cual paralelamente ha sido ya establecida por un gran número de legislaciones nacionales, incluyendo aquellas de los Estados Unidos, la Unión Soviética y los países miembros de la Comunidad Económica Europea. Este ha sido uno de los problemas más controvertidos del derecho del mar contemporáneo, que ha llegado a ser objeto de un acuerdo como resultado de las negociaciones en curso.

Junto con la aceptación de la zona económica, se ha logrado también un acuerdo básico en torno a los derechos y deberes de los Estados en ese espacio, particularmente en lo que se refiere a las modalidades de la soberanía o jurisdicción que ejerce el ribereño, así como respecto de las materias sobre las cuales puede recaer ese ejercicio; igualmente, los derechos de terceros, sobre todo en lo relativo a libertad de navegación, se encuentran ya bien establecidos en lo esencial.

Por otra parte, el régimen aplicable a la pesca también se encuentra básicamente resuelto, combinando los intereses del ribereño con los de terceros y aquellos de la comunidad internacional. El mecanismo de la captura máxima permisible, que permite al ribereño determinar el monto de esa captura y explotarla al máximo de su capacidad, unido al derecho de terceros de tener acceso a los excedentes no utilizados bajo determinadas condiciones, y todo ello unido a criterios de conservación, ha proporcionado la base del acuerdo, superando incluso el antiguo problema de los derechos históricos de pesca. Sin perjuicio de este sistema, también se han diseñado mecanismos especiales para las especies altamente migratorias, mamíferos, especies anadromas y catadromas, toda las cuales plantean problemas especiales al sobrepasar el límite de las 200 millas en su ciclo de vida.

Respecto de otras materias, como la preservación del medio ambiente marino, el régimen de los estrechos utilizados para la navegación internacional o las disposiciones básicas relativas a la plataforma continental, también existen acuerdos en lo fundamental, si bien todavía deberán precisarse algunos aspectos de importancia.

No obstante lo anterior, subsisten discrepancias serias en torno a otras materias o aspectos vinculados a las anteriores, que hasta ahora no han podido ser resueltas en forma satisfactoria. Entre las principales áreas de desacuerdos pueden mencionarse:

i) la naturaleza de la zona económica exclusiva, en cuanto para un grupo de países se trata de una zona de soberanía nacional en que se admiten determinados derechos en favor de terceros, para otro grupo se trata de una zona de alta mar en que el ribereño puede ejercer ciertos derechos, y para un tercer grupo se trata de una nueva categoría jurídica, diferente de la alta mar y del mar territorial pero que combina características de ambas;

ii) la anchura de la plataforma continental y la definición de sus límites precisos en los casos que exceda de la distancia de 200 millas, materia en la cual se trabaja en la definición del margen continental y en la distribución de utilidades que eventualmente sería aplicable más allá de las 200 millas;

iii) el régimen de la investigación científica dentro de la zona económica, en que pugna el interés de quienes postulan una libertad irrestricta con el interés del ribereño de obtener un control adecuado de lo que se investigue en sus espacios adyacentes;

iv) el régimen de los países sin litoral, que si bien ha logrado un acuerdo en lo que respecta a los derechos de acceso a y desde el mar, mantiene la discrepancia en torno al acceso a la zona económica de los países ribereños vecinos y la explotación de sus recursos, sobre todo en términos de las modalidades en que este acceso tendría lugar;

/v) el

v) el régimen de los Estados archipelágicos, particularmente en lo que se refiere al método para trazar las líneas de base y la naturaleza de los derechos que existirían en las aguas archipelágicas, y

vi) la solución de controversias que acompañaría a la nueva Convención sobre el Derecho del Mar, que es visiblemente la materia más retrasada pues tampoco se podía adelantar en ella mientras no se conocieran las disposiciones sustantivas a las que sería aplicable, y respecto de la cual se discrepa en torno a los alcances de su eventual obligatoriedad y los métodos específicos que podrían ser utilizados.

Aun cuando todavía existan áreas importantes de discrepancia, también es perceptible el progreso que se ha ido registrando en la búsqueda de soluciones aceptables. Desde luego, el número de materias ya es restringido y determinado, a diferencia de lo que ocurría en etapas anteriores de la negociación en que sólo habían desacuerdos generalizados y ningún acuerdo. Por otra parte, en todas las materias que se han indicado hay fórmulas concretas de solución que se están negociando y algunas de las cuales parecieran merecer aceptación. De esta manera, la evolución de las negociaciones también registra progresos y permite esperar que un acuerdo final no se encuentre distante.

#### 4. El problema crucial de los Fondos Marinos

Sin lugar a dudas, el problema más importante que continúa dividiendo a la Conferencia es el del régimen para la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional. En la discusión de este régimen se encuentran comprometidas políticas fundamentales de materias primas, tanto desde el punto de vista de los países en desarrollo como de las naciones industrializadas, pues en definitiva se trata de reglamentar internacionalmente la mayor reserva conocida de minerales básicos.

Las principales discrepancias se observan en torno a las condiciones de acceso y de explotación de los recursos minerales, los poderes de que estará investida la Autoridad internacional y sus órganos, el rol de la Empresa como órgano operativo de la Autoridad, los arreglos financieros que regirán cada operación emprendida por los Estados o las empresas privadas y, particularmente, las disposiciones específicas destinadas a prevenir los efectos adversos que puedan derivar de esta explotación para los productores terrestres de los mismos minerales, cuyas economías se verían enfrentadas a graves deterioros. El estudio que ha sido preparado por el Doctor Alvaro de Soto permitirá apreciar con exactitud el alcance y naturaleza de estas discrepancias.

No obstante la amplitud de las dificultades existentes, también cabe observar que el curso de las negociaciones ha ido registrando

/progresos, aun

progresos, aun cuando menos sistemáticos que en otras áreas. Desde la Conferencia de Caracas hasta ahora, se ha pasado de un clima de abierta hostilidad entre las respectivas posiciones a un clima de negociaciones concretas y a la exploración de fórmulas que permitan concertar un acuerdo, lo que en sí mismo es un paso auspicioso. Debe tenerse presente, entre otros ejemplos, que hasta hace no mucho tiempo las naciones industrializadas insistían en un sistema de licencias que la Autoridad otorgaría para la explotación de los Estados o empresas; sin embargo, hoy día ya aceptan tanto que la Autoridad pueda explotar directamente como que la participación de Estados y empresas estará sujeta a contratos con la Autoridad u otras formas de asociación notablemente más elaboradas que un mero sistema de licencias. Igualmente han aceptado el principio de que puede haber determinadas formas de controles de producción, como parte de las medidas de prevención de efectos adversos para los productores terrestres lo que hasta ahora habían rechazado como cuestión esencial.

Nuevamente a propósito de esta materia, es que la visión retrospectiva de las negociaciones permite dimensionar exactamente el estado actual del problema, que si bien encuentra serias dificultades no lo es hasta el punto de que todo progreso sea imposible, como de hecho no lo ha sido en los últimos años.

##### 5. Las perspectivas de las próximas etapas

Lo expuesto anteriormente permite apreciar que la Conferencia en su conjunto evidencia una evolución positiva, habiendo logrado en sus diferentes etapas avances significativos. Esto no significa que esté exenta de problemas serios, que ciertamente los tiene. Pero sí significa que la visión catastrófica y desilusionada que han proyectado algunos órganos de prensa y otros medios, hasta el punto de augurar un quiebre de la Conferencia, no encuentra justificación fácil a la luz de las negociaciones y su evolución.

La sesión de verano de 1976 llevó a la Conferencia a un momento difícil, en cuanto los progresos que se esperaban no se lograron, lo que influyó en esa visión desilusionada. Sin embargo, esa parálisis fue de carácter coyuntural, en gran medida determinada por las elecciones presidenciales que se acercaban en los Estados Unidos y que hacían difícil una negociación en desconocimiento de la línea que el gobierno de ese país adoptaría bajo la nueva administración, aspecto que resultaba primordial respecto del problema de los fondos marinos. Por otra parte, siempre que en conferencias de esta naturaleza se acerca el momento de las definiciones, aquellos países que no han visto satisfecho su interés principal procuran paralizar u obstaculizar todo progreso como último recurso, lo que tampoco ha estado ajeno a la Conferencia del Derecho del Mar en sus etapas recientes.

Superados algunos de esos obstáculos coyunturales, es dable esperar que en las etapas siguientes las negociaciones continúen su

curso normal como de hecho ya ocurrió en gran medida en la sesión de 1977. Para ello será necesario otorgar prioridad a las negociaciones sobre los fondos marinos y sobre la solución de controversias, que son las áreas más retrasadas en comparación a los demás temas de la Conferencia, prioridad que la propia Conferencia ya ha acordado. Desde el punto de vista sustantivo, la mayor o menor posibilidad de progreso estará fuertemente influida por la actitud que guíe la posición de los Estados Unidos y otras naciones industrializadas, principalmente en relación a los fondos marinos. Si se registrara algún grado de apertura hacia la posición de los países en desarrollo, que a su vez han adoptado una posición razonable, las posibilidades de progreso serían grandes en la búsqueda de un acuerdo.

El único riesgo grave que enfrenta la Conferencia es que el Gobierno de los Estados Unidos pudiera decidir adoptar las iniciativas de legislación unilateral sobre los fondos marinos que se encuentran bajo consideración del Congreso de ese país, mediante las cuales se autorizaría el inicio de la explotación por compañías privadas con prescindencia del régimen internacional que la Conferencia elabora. Ello determinaría un serio conflicto político y una seria trasgresión jurídica, cuyo resultado normal sería el quiebre de las actuales negociaciones y, por consiguiente, de la Conferencia misma.

No dándose una situación de este tipo, todo parece indicar que la Conferencia se encamina hacia un acuerdo de transacción en las materias hasta ahora objeto de discrepancias, dentro del concepto del paquete de negociaciones que hará posible el logro de un consenso sobre el conjunto de materias, o al menos su adopción simultánea y no fragmentaria.

Los importantes progresos registrados, que ya han llevado a la consagración de instituciones como la zona económica exclusiva, justifican que se continúe un esfuerzo negociador intensivo destinado a completar los acuerdos y a encontrar soluciones flexibles que sean compatibles con el futuro desarrollo tecnológico de los océanos. En el éxito de este proceso de negociación no sólo está comprometido el futuro de un régimen para los océanos, sino también, y quizás más significativamente, la subsistencia del actual sistema de negociaciones multilaterales colectivas, con la participación de todos los Estados de la comunidad internacional; si este sistema fracasara, la comunidad internacional se vería enfrentada a un proceso de decisiones elitistas, en que pocas y poderosas naciones adoptarían reglas con prescindencia de la voluntad colectiva.

PROCEDIMIENTOS Y TECNICAS DE NEGOCIACION EN LA TERCERA  
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO  
DEL MAR Y SU REPERCUSION EN LA BUSQUEDA DE UN  
ACUERDO SUBSTANCIAL SOBRE EL TEMA

Helge Vindenes  
Embajador, miembro de la Delegación de  
la Delegación de Noruega a la Tercera  
Conferencia sobre el Derecho del Mar

Introducción

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar ha adquirido una importancia que trasciende la necesidad de hallar soluciones a las cuestiones de fondo que en ella se abordan, no obstante la gran importancia que éstas tienen.

Si la Conferencia fracasara, las repercusiones no se limitarían a los problemas jurídicos relacionados con el Derecho del Mar, ni a las implicaciones políticas derivadas de dichos problemas, sino que afectarían profundamente todo el futuro desarrollo de las Naciones Unidas. Lo que está en juego en la Conferencia es la capacidad de la comunidad internacional para adoptar el sistema de los tratados en el ámbito global, a fin de establecer una nueva legislación en sectores en que la carencia de ella podría dar origen a conflictos graves. Esta prueba a la comunidad internacional es, en cierto sentido, una prueba de madurez, de la que no podemos menos que salir airosos, so pena de infligir un perjuicio duradero al futuro desarrollo del proceso legislativo global.

El tema de esta presentación, sin embargo, no es mostrar por qué la Conferencia debe ser un éxito, sino indicar los mecanismos que harán posible que lo sea. ¿De qué manera funciona el proceso legislativo global, en su actual forma rudimentaria, en la Conferencia sobre el Derecho del Mar?

Para responder esta pregunta debemos considerar tanto el modo en que se ha organizado la Conferencia en el plano formal - su mandato, estructura y reglamentos - cuanto las prácticas de negociación que han surgido dentro y fuera del ámbito de la Conferencia.

Con respecto a la primera de estas cuestiones - la organización de la Conferencia desde el punto de vista formal - me limitaré a recordar brevemente algunos puntos relevantes, a fin de destacar los parámetros generales dentro de los cuales se sitúa esta presentación.

## 1. El mandato de la Conferencia

El mandato de la Conferencia, según se lo definió en la resolución 3067 (XXVIII) de la Asamblea General, aprobada el 16 de noviembre de 1973, es "aprobar una convención en que traten todas las cuestiones relacionadas con el derecho del mar, tomando en consideración los temas enumerados en el párrafo 2 de la resolución 2750 C (XXV) de la Asamblea General y la lista de temas y cuestiones relacionadas con el derecho del mar que la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional 1/ aprobó oficialmente el 18 de agosto de 1972, 2/ y teniendo presente que los problemas del espacio oceánico están estrechamente interrelacionados y deben considerarse como un todo".

Por lo tanto, se incorpora en el mandato mismo de la Conferencia un enfoque global, que es una de nuestras guías invariables, con exclusión de cualquier solución parcial. Además, dicho enfoque global debe abarcar nada menos que "todas las cuestiones relacionadas con el derecho del mar", lo que constituye verdaderamente una exigencia de envergadura. El mar territorial, incluyendo los estrechos, la zona económica, la plataforma continental, la situación jurídica de los estados situados en archipiélagos, islas, la alta mar, los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, la conservación del medio ambiente marino, la investigación científica, la transmisión de tecnología, etc., son sólo algunos de los títulos de las principales categorías de problemas, cada uno de los cuales comprende una infinidad de problemas subordinados.

Se podría decir que al definir el mandato de la Conferencia en forma tan amplia, la Asamblea General de las Naciones Unidas se aseguró de que la Conferencia nunca podría completar su tarea. Personalmente, me niego a adoptar esta opinión, pero sea como fuere, es cierto que sin un mandato tan amplio la Conferencia probablemente nunca habría podido comenzar. Las negociaciones relativas al temario de la Conferencia, que se prolongaron durante largos años, precedieron a la resolución de las Naciones Unidas que se acaba de citar. Gradualmente, durante estas negociaciones, se ató un nudo gordiano de prioridades contradictorias, que se cortó al adoptarse el enfoque global.

## 2. La estructura de la Conferencia

A fin de encarar su formidable tarea, en su primer período de sesiones en Nueva York en diciembre de 1973, la Conferencia se estructuró en tres comisiones principales. No haremos una descripción detallada de la distribución de los temas entre las tres comisiones; sin embargo, la

1/ De aquí en adelante se la cita como Comisión de fondos marinos.

2/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento Nº 21 (A/8721 y Corr.1), párrafo 23.



separación entre dichas comisiones fue tan definida, y los problemas que se asignaron a cada una de ellas alcanzaron tal magnitud que un observador desprevenido podría quedar con la impresión de que cada comisión era una conferencia en sí misma. El panorama general fue de tres o quizás cuatro conferencias simultáneas (si incluimos también la labor del plenario en relación con los temas que le fueron asignados directamente), unidas solamente por el hecho de celebrarse en el mismo edificio, y de ser interdependientes en cuanto a su posible resultado final.

Los más iniciados comprendieron claro desde el comienzo que la situación podía inducir a error. Pronto se hizo evidente que sólo podría obtenerse algún progreso importante en una comisión si se lograba avanzar también en las otras. Cada vez que una comisión se adelantaba mucho con respecto a las otras, surgían invariablemente problemas que detenían los avances hasta que se restablecía la paridad relativa entre ellas. Por lo tanto, en la práctica las comisiones han sido interdependientes no sólo desde el punto de vista del posible resultado final, sino también del progreso alcanzado durante las deliberaciones.

Esta interdependencia ha sido una característica permanente, si bien se ha acentuado en cada período de sesiones de la Conferencia, a medida que se ha ido avanzando. Por último, se ha llegado a un punto en que se puede plantear el problema de si la labor de fondo de la Conferencia no se beneficiaría si se la sacara del plano de las comisiones y se la elevara al del plenario. Quizás se haya llegado finalmente a la etapa en que los negociadores pueden comenzar a dar por terminado el enfoque global, recurriendo abiertamente al tipo de arreglos que permitan que dichas materias trasciendan la esfera de las comisiones.

### 3. Los reglamentos de la Conferencia

Al pasar del mandato y estructura de la Conferencia a sus reglamentos, dejaremos de lado las normas concretas sobre mayorías en las votaciones en el plenario y en las comisiones, así como la posibilidad de delegación de votos, etc., aunque conviene señalar que muchas de estas disposiciones representan innovaciones interesantes que reflejan la necesidad de alcanzar un equilibrio aceptable entre una mayoría compuesta por Estados ribereños, y una minoría constituida por Estados marítimos y Estados sin litoral en situación geográfica desventajosa, que quizás, con alguna razón, han temido lo que suele denominarse la "tiranía de la mayoría".

En este equilibrio, quizás el elemento más notable es el llamado Acuerdo de caballeros, que fue incorporado formalmente a los reglamentos en un apéndice especial. El párrafo dispositivo de este Acuerdo de caballeros dice que la Conferencia debe "desplegar todos los esfuerzos

/posibles por

posibles por llegar a acuerdos sobre cuestiones sustantivas mediante consenso, y que no debe haber votaciones sobre tales cuestiones mientras no se hayan agotado todos los esfuerzos por alcanzar un consenso".<sup>3/</sup>

De este modo, otra guía invariable de la Conferencia - el principio del consenso - se sobreimpuso al enfoque global, con consecuencias de largo alcance para las prácticas de negociación. Me atrevería a agregar, sin embargo, que el principio del consenso que se desprende del Acuerdo de caballeros, está sujeto a revisión. El derecho a proceder a la votación "cuando se hayan agotado todos los esfuerzos" está claramente implícito. Existe, inclusive, una disposición específica de votación sobre la cuestión preliminar de si se han agotado de hecho todos los esfuerzos por alcanzar el consenso en un caso dado, especificándose que en tal votación se aplicarán las disposiciones de mayoría establecidos para las cuestiones de fondo (párrafo 1 del artículo 37).

Hasta aquí lo relativo a la organización de la labor de la Conferencia en el plano formal. Ha llegado el momento de examinar las cuestiones quizá más interesantes relativas a las prácticas de negociación efectivas que han ido surgiendo a medida que se ha ido poniendo en práctica el sistema.

#### 4. La labor preparatoria

Cuando la Conferencia se reunió para su segundo período de sesiones sobre cuestiones de fondo en Caracas en 1974, debió enfrentar la situación un tanto especial de no contar con un documento básico de trabajo. Dicha situación contrastaba fuertemente con la primera CDM que se celebró en Ginebra en 1958, que tuvo ante sí un texto básico preparado por la Comisión de Derecho Internacional, fruto de siete años de labor.

Para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, los preparativos quedaron en manos, no de la Comisión de Derecho Internacional, sino de la Comisión de fondos marinos. Dicha Comisión no era un grupo de expertos, sino un organismo político, que además, podía avanzar únicamente sobre la base del principio del consenso. La tarea de preparar, mediante consenso, un proyecto de convención para la Conferencia resultó sencillamente demasiado ardua para la Comisión. No logró ni siquiera presentar un documento en que se estableciesen formulaciones alternativas, y sólo después de tres años de intensas deliberaciones se pudo elaborar una lista de temas y asuntos en que se indicaban las materias sometidas a negociación. La Comisión no pudo presentar a la Conferencia ninguna recomendación con respecto al orden en que debían encararse dichas materias, ni mucho menos indicar la naturaleza de las respuestas de fondo que se necesitaban.

---

<sup>3/</sup> Naciones Unidas, Apéndice del documento A/CONF.62/L.1, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Documentos oficiales, vol. III, Nueva York, 1975.

Lo anterior no es de extrañar. Quienes hayan participado en la diplomacia multilateral saben que no es posible definir las cuestiones que se deben discutir ni elaborar formulaciones alternativas sin perjudicar, de alguna forma, o en algún sentido, la posición de alguna de las partes. En consecuencia, la adopción de un temario o de un documento básico como punto de partida para negociar no pueden considerarse cuestiones meramente técnicas, ya que tienen implicaciones políticas sumamente importantes. Justamente, dado que esto fue reconocido, la tarea de preparar la Conferencia se encomendó a la Comisión de fondos marinos y no a la Comisión de Derecho Internacional.

Una vez reconocido el carácter político de la tarea, era quizás un tanto ilógico esperar que la Comisión de fondos marinos pudiese desempeñar eficazmente su labor sobre la base de un sistema de consenso. Los gobiernos tendían, obviamente, a no hacer nada en el período preparatorio que de alguna manera pudiese debilitar sus posiciones de fondo en la conferencia subsiguiente. De allí la falta de resultados en la fase preparatoria.

Al describir el fracaso de la Comisión de fondos marinos para preparar la Conferencia mediante la elaboración de un texto básico, no quisiéramos dar la impresión de que la labor de esa Comisión no fue extremadamente útil desde el punto de vista de la iniciación del proceso de negociación política.

Debe destacarse el hecho de que las declaraciones más importantes formuladas por los representantes durante los períodos de sesiones de la Comisión de fondos marinos fueron muy valiosas para señalar a los gobiernos la orientación que iban tomando las actitudes, lo cual facilitó el proceso de decisión de cada gobierno en relación con las posiciones básicas que debían adoptar en la Conferencia. Los períodos de sesiones preparatorios brindaron también la oportunidad de celebrar consultas entre las delegaciones que tenían puntos de vista análogos, con miras a llegar a propuestas conjuntas. El hecho de que se obtuviera un mayor efecto sobre asuntos cruciales mediante propuestas conjuntas auspiciadas por distintas delegaciones demostró que bien valían los sacrificios mutuos respecto de asuntos menos importantes necesarios para negociar las propuestas conjuntas.

Así, ya durante los períodos de sesiones preparatorios de la Comisión de fondos marinos se iniciaron negociaciones entre algunas delegaciones que sostenían puntos de vista similares. Se crearon grupos de interés, cuya labor fue presentada a la Comisión de fondos marinos y posteriormente a la Conferencia, a través de propuestas conjuntas. Todo esto fue extremadamente importante para preparar el marco adecuado a las negociaciones en la propia Conferencia entre los principales grupos de interés antagónicos.

De este modo, cuando la Conferencia por fin inició su labor de fondo en Caracas, por lo menos se habían fijado más o menos claramente las líneas principales de ciertos problemas importantes entre los principales grupos de interés, y éstos se habían expresado en el lenguaje en que se formulan habitualmente los proyectos de tratado. Por ejemplo, sobre el tema de la zona económica había una posición de los Estados ribereños, expresada primordialmente en la llamada propuesta de las nueve potencias, que se presentó en Caracas y además, una posición importante de los Estados marítimos reflejada en las propuestas, presentadas también en Caracas, por los Estados Unidos y la URSS. En relación con otros problemas, la situación fue menos metódica.

#### 5. El período de sesiones de Caracas

La primera tarea que se debió realizar fue transformar las propuestas nacionales en grupos de alternativas claras, mediante la elaboración de un documento básico que hiciera posible la negociación racional. Esto fue particularmente necesario en la Segunda Comisión, a la que se habían asignado los principales problemas relativos al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños. En la Primera Comisión, la Comisión de fondos marinos, la situación no fue tan confusa, pues, las propuestas nacionales eran menos numerosas, más amplias y más fácilmente comparables. Podía, por lo tanto, iniciarse en ella inmediatamente un proceso racional de negociación, sin que se tuviera que esperar la elaboración de nuevos documentos. El hecho de que tal proceso de negociación no comenzase en la Primera Comisión se debió a la actitud de los gobiernos, más que a la falta de labor preparatoria.

Bajo la destacada dirección del Embajador Aguilar, de Venezuela, la Segunda Comisión se dedicó, tan pronto como terminó el debate general inaugural, a la imprescindible tarea de traducir al lenguaje habitual de los tratados, las alternativas básicas sobre cada tema. El esfuerzo de la Comisión se vio coronado por el éxito; el fruto de su labor que se reflejó en el Documento de trabajo de la Segunda Comisión: principales tendencias, constituyó el resultado más sobresaliente del período de sesiones de Caracas.

Más adelante nos referiremos a las técnicas de negociación específicas que se utilizaron en la Segunda Comisión y que hicieron posible dicho resultado. Básicamente, estas técnicas fueron iguales a las que se adoptaron en períodos de sesiones subsiguientes. En ese sentido, Caracas fue importante no sólo por el documento que emanó de la Conferencia, sino también por el método de negociación que en ella se desarrolló. Dicho método permitió elaborar primero, el Texto Unico para Fines de Negociación para cada comisión (TUN), durante el tercer período de sesiones en Ginebra en 1975; luego, el Texto Unico Revisado para Fines de Negociación (TURNF), durante el cuarto período de sesiones en 1976; y por último, el Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación (TION), en el último período de sesiones celebrado el verano pasado en Nueva York; este último representa el primer proyecto completo de convención. A diferencia del documento de Caracas en los otros documentos no se han incluido formulaciones alternativas.

## 6. Proceso y técnicas de negociación

¿En qué situación jurídica se encuentra el Texto integrado oficioso para fines de negociación? Ha "emanado", como suele decirse, de la labor de la Conferencia, es cierto; pero, ¿ha sido en realidad aprobado por alguien? ¿Compromete a algún representante?

La respuesta es negativa. El TION, al igual que los documentos que le precedieron, no es un texto negociado, sino un documento de negociación, que no compromete a nadie a nada salvo que se lo use como base para deliberaciones ulteriores. Desde el punto de vista formal la situación en que se encuentra es, por lo tanto, muy parecida a la del Texto único para fines de negociación presentado por los tres presidentes en 1975.

Sin embargo, si lo que buscamos no es el status formal, sino la aceptabilidad general, no tengo dudas de que el TION representa un enorme avance con respecto al TUN de 1975, así como, también, un adelanto si se lo compara con el TURFN de 1976. Este mejoramiento refleja el progreso que se ha alcanzado en la Conferencia. Respecto de prácticamente todas las materias, se ha logrado un acercamiento de las posiciones como resultado de las negociaciones realizadas en los últimos años.

Empleamos el término "negociaciones" a pesar de las críticas de algunos escépticos sobre la propiedad de usar esta palabra para describir cualquier cosa que haya podido ocurrir en la Conferencia. Sostienen ellos que hasta ahora no ha habido negociación real en la Conferencia. ¿Cuándo vamos a comenzar a negociar? es la difícil pregunta que se escucha cada cierto tiempo.

Si por negociación queremos indicar un claro proceso de intercambio explícito de ventajas que conducen a compromisos mutuos explícitos, los escépticos tienen razón, en gran parte. El monto de la negociación realizada en la Conferencia, en este sentido clásico de la palabra, es bastante ínfimo. Si bien, ocasionalmente, se ha producido negociación en grupos limitados. Sin embargo, existen diversas razones por las que el término negociación en este sentido restringido no se puede aplicar a una actividad como la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Siendo así, debemos buscar otros métodos para lograr el mismo fin. El objetivo de la negociación siempre es, desde luego, producir un documento que goce de la aceptación de las partes interesadas. Si esto no puede lograrse mediante un claro proceso de intercambios explícitos de ventajas y otros compromisos explícitos mutuos, deben adoptarse otros métodos.

Pues bien, creemos haber hallado uno que puede tener éxito. Este método ha sido usado, con algunas variaciones, según los casos, en prácticamente todos los órganos de la Conferencia, oficiales, oficiosos, comisiones plenarias, grupos de trabajo, seminarios, grupos de expertos, etc.

/Primera etapa:

Primera etapa: El presidente presenta al grupo un documento básico sobre el asunto que se va a examinar, que contemple formulaciones alternativas para un proyecto de tratado, y que esté confeccionado de modo que incluya todas las posiciones básicas de que se tenga conocimiento que hayan sostenido los representantes.

Segunda etapa: El presidente escucha el debate del grupo sobre este documento básico y toma nota cuidadosa de las propuestas concretas que se hagan durante las deliberaciones.

Tercera etapa: Después del debate, el presidente escribe una propuesta de transacción, que adopta la modalidad de un conjunto de formulaciones para un proyecto de tratado, pero ahora sin alternativas.

Cuarta etapa: El presidente presenta la propuesta de transacción para que el grupo la examine, y toma nota una vez más de todas las enmiendas propuestas durante las deliberaciones.

Quinta etapa: El presidente prepara y presenta para su deliberación una propuesta revisada de transacción, en la que se incorporan las enmiendas aceptadas; para las que son objeto de controversia, utiliza las enmiendas que permiten aunar posiciones. El grupo examina esta propuesta de transacción revisada.

Sexta etapa: Se repite la quinta etapa sobre la base de lo que ocurra en las deliberaciones, según la conveniencia y tantas veces como el tiempo lo permita. El momento de concluir el proceso llega cuando se alcanza la etapa en que no se observan nuevas convergencias posiciones en el debate.

Ultima etapa: Al final del proceso, el presidente presenta sus propuestas definitivas al grupo, y expone que, en su opinión, el texto final se compadece al máximo posible con el acuerdo y que, por consiguiente, el debate no debería prolongarse más por el momento.

Al término de esta etapa, el debate pasa al tema siguiente del temario, repitiéndose todo el proceso. Una vez que se han examinado de esta manera todas las materias de la Conferencia, habrá surgido un texto que se puede formalizar y presentar para su aprobación final, el cual - si la tarea se ha cumplido bien - refleja el acuerdo general lo más fielmente posible.

En ningún momento durante este largo proceso que acabamos de describir se pregunta necesariamente a los representantes si pueden aceptar el documento que se está examinando. Aun después que se han introducido distintas revisiones, cada una de las cuales tiene como propósito adecuar el texto a lo que es aceptable en general, la responsabilidad de éste recae en el Presidente, y solamente en él. Sin embargo, la "hora de la verdad" llega, en el momento en que aparece en su forma final el texto completo conteniendo todos los temas de la Conferencia; entonces las delegaciones deben por fin tomar una posición clara definida. Para la Conferencia sobre el Derecho del Mar este momento decisivo llegará probablemente el año próximo.

/Evidentemente, todo

Evidentemente, todo el proceso es extremadamente delicado. A fin de que los delegados puedan pronunciarse, aunque sea a través de reacciones sutiles respecto de los problemas planteados, lo cual hará posible que el presidente elabore sus formulaciones de transacción, es esencial que las reuniones se lleven a efecto de la manera más informal posible, y en particular, que no se tomen actas oficiales. Esto explica el hecho de que hasta la fecha, la mayor parte de las reuniones sobre las cuestiones de fondo examinadas en las tres principales comisiones y en otros grupos de la Conferencia hayan sido clasificadas como "oficiosas" y no se hayan guardado actas de ellas.

Además, el proceso lleva mucho tiempo, dada la gran cantidad de problemas que debe abordar una conferencia como la nuestra, y la necesidad de analizarlos uno a uno en reuniones sin límite de tiempo que están integradas por jefes de delegación. La experiencia ha demostrado que los documentos que surgen como fruto de ejercicios como el que se examina solamente pueden tener efecto duradero si los jefes de delegación han participado personalmente en las deliberaciones. A pesar de la interdependencia de los problemas y de las comisiones, a que se hizo referencia anteriormente, se ha demostrado la imposibilidad real de que la Conferencia lleve a cabo negociaciones efectivas de varios problemas importantes simultáneamente. Se necesita la presencia de los jefes de delegación para que se avance, y aun éstos pueden hacer sólo una cosa a la vez.

En líneas precedentes se mencionó que otro requisito para hacer que los resultados puedan tener efecto duradero es la necesidad de que el grupo de negociación sea abierto, es decir, que permita la incorporación de nuevos integrantes. Esto no quiere decir que ciertos grupos limitados no hayan sido en muchos casos de gran valor en la preparación del terreno para los debates posteriores más amplios de la Conferencia, pero la etapa crucial es esta última. La experiencia ha demostrado que es importante que dichos debates se realicen con suficiente tiempo, a fin de poder recorrer la secuencia completa de etapas que se acaban de reseñar. Tratar de acortar camino mediante el debate en grupos limitados ha dado muy malos resultados, incluso cuando los integrantes de dichos grupos eran bastante representativos.

En general, las delegaciones han sido muy renuentes a aceptar, aun tácitamente, que otras delegaciones negocien en nombre suyo. Por ello, sólo en casos muy contados se ha podido nombrar grupos de negociación abiertos. Los grupos limitados que han existido hasta ahora se han autonominado, o bien, han estado integrados por expertos sin mandato para negociar. Una excepción notable la constituye el Grupo de los 21, que bajo la hábil presidencia del Embajador Nandan, de Fiji, ha estado negociando durante los dos últimos períodos de sesiones el problema de la participación, por parte de algunos Estados sin litoral y en posición geográfica desventajosa, en la explotación de los recursos vivos de la zona económica. Este grupo está compuesto por diez delegaciones nombradas por el grupo de Estados ribereños y diez delegaciones nombradas por el grupo de los Estados sin litoral y en posición geográfica

/desventajosa. Evidentemente,

desventajosa. Evidentemente, cualquier resultado a que se llegue en el grupo tendrá que ser presentado para su aprobación a los dos grupos de interés en conjunto, y posteriormente, al resto de la Conferencia. Aun así, es digno de mención el simple hecho de que se haya logrado el acuerdo de dejar la negociación inicial en manos de un conjunto limitado de delegaciones de cada lado.

También deben mencionarse aquí los grupos negociadores poco numerosos designados por la Segunda Comisión, durante los dos últimos períodos de sesiones.

Una característica notable del proceso de negociación que se ha bosquejado son las tareas que éste demanda del presidente, ya que para que el proceso tenga éxito, el presidente debe, obviamente, tener un buen dominio del tema, estar dispuesto a trabajar de manera ardua y correr riesgos. Además, tiene que tener buen criterio para reconocer los enfoques que pueden hacer avanzar el proceso, para lo cual necesita tener habilidad no sólo para responder a las objeciones claras y directas, sino también a las más sutiles que sólo se pueden detectar a través de insinuaciones. Cuando el presidente formula sus propuestas de transacción debe tener una clara comprensión de las preocupaciones verdaderas, que subyacen a las posiciones adoptadas, y que son diferentes de las preocupaciones declaradas.

Para adquirir esta comprensión, el presidente debe complementar sus impresiones directas de las reuniones con la mayor cantidad posible de contactos personales con individuos representativos cuya posición tenga verdadero peso. Una manera de hacer esto es convocar a pequeñas reuniones en la tarde o en la mañana - fuera de las jornadas de trabajo de la Conferencia - para propiciar la discusión entre los participantes que mantengan las posiciones más contradictorias entre sí. Es importante, también, incluir siempre en estas reuniones a quienes tienen posiciones intermedias, pues con ellos se puede contar para introducir posibles fórmulas de transacción.

Por último, es obvio que el presidente debe ser totalmente imparcial, y sus formulaciones deben estar motivadas por el deseo de lograr el acuerdo general. En suma, el presidente debe ser al mismo tiempo presidente, mediador y catalizador.

Puede resultar irónico que la principal causa de la enorme concentración de responsabilidad e influencia que ejerce el presidente - como lo hemos comprobado en la Conferencia - sea la adopción del principio del consenso. Si bien con arreglo al Acuerdo de caballeros que se mencionó anteriormente, dicho principio se aplica formalmente sólo a las decisiones importantes, de hecho también se ha recurrido a él en cuestiones de procedimiento. La Conferencia no ha podido adelantar sobre la base de las votaciones, y por lo tanto, en la práctica ha tenido que remitirse más a sus presidentes de comisión y al presidente de la Conferencia para aunar los acuerdos colectivos.



Otra causa principal de la pesada responsabilidad que representa para el presidente la modalidad actual de negociación de los acuerdos globales es la gran cautela con que cada delegación debe enfrentar el otorgamiento de concesiones a la parte contraria. No cabe duda que esta cautela es mucho mayor en las negociaciones multilaterales que en las laterales, así como, también que aumenta según el número de delegaciones que participan y la cantidad de problemas que se examinan. Esta exagerada precaución, este no querer comprometerse, aun de manera tentativa, con determinada formulación de transacción explica que las negociaciones de tipo clásico, donde hay un claro proceso gradual de compromisos mutuos explícitos, no pueda tener éxito en una conferencia como la nuestra.

### 7. Los distintos órganos de negociación

Al describir la técnica básica de negociación usada en la Conferencia se señaló que, en cualquiera de sus variantes, dicha técnica era usada prácticamente por todos los órganos negociadores de la Conferencia, oficiales o informales. Siendo así, no tiene mucho sentido tratar de enumerarlos todos en esta presentación. Sólo mencionaremos las tres principales comisiones, algunos órganos subordinados establecidos por las comisiones mediante decisiones adoptadas en cada sesión, y la comisión de redacción, a la cual, hasta la fecha, no se le ha encomendado labor alguna. Además, está el Comité General que puede hacer recomendaciones al plenario sobre asuntos relativos a la organización.

Aparte de estos órganos, que pertenecen a la Conferencia misma, existen otras tres categorías de órganos, a saber: a) los grupos regionales (latinoamericano, africano, asiático, europeo-occidental, europeo oriental, el Grupo de los 77 y otros); b) los grupos de interés (el grupo de los Estados ribereños, el grupo de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa); y c) ciertos grupos negociadores autodesignados, con intereses combinados y que laboran fuera del marco oficial de la Conferencia. Estos últimos grupos han constituido un rasgo característico de la Conferencia, por lo que más adelante, describiré brevemente las actividades de uno de ellos. Sin embargo, primero, desearía hacer algunas observaciones sobre el papel del Grupo de los 77 en las negociaciones.

Un aspecto de las negociaciones sobre el Derecho del Mar que merece destacarse es que los grupos de interés que se han formado no corresponden a ninguna de las alineaciones políticas y económicas normales de los Estados. Por ejemplo, el Grupo de los 77 está completamente dividido en todo lo que se refiere al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños. Lo mismo ocurre con el grupo de los países industrializados. Entre los Estados ribereños hay países como Noruega y la India que colaboran estrechamente entre sí, en tanto que en el ámbito de los Estados sin litoral existe amplia cooperación entre países como Suiza y Nepal.

/No obstante,

No obstante, dentro de esta estructura, la Comisión de fondos marinos constituye una excepción importante, pues en ella las alineaciones corresponden a las líneas divisorias normales de las Naciones Unidas, y el Grupo de los 77 funciona como un órgano eficaz.

Desde el punto de vista de promover un acuerdo general esto tiene ventajas y desventajas. Tal vez la principal ventaja sea que se simplifica el proceso de negociación, cuyas etapas iniciales se realizan a partir de la presentación de una posición negociadora coordinada por parte del Grupo de los 77. La desventaja es más evidente en las etapas de negociación posteriores, en que se produce una rigidez en las posiciones una vez que se hace evidente la distancia entre la posición del Grupo de los 77 y la de los países industrializados. Cuando el Grupo de los 77 ha tomado una posición, parece difícil cambiarla por un método que no sea el del consenso. En consecuencia, basta que unos pocos países del Grupo de los 77 insistan en mantener la posición dura inicial para que ésta se mantenga inalterada.

Desde el punto de vista de los países industrializados surge un problema análogo debido al sistema de toma de decisiones de la Comunidad Europea. En efecto, cuando se ha tomado una decisión importante, en la práctica ésta sólo puede ser modificada por consenso dentro del grupo. También en este caso este factor tiende a limitar la capacidad del grupo para ajustarse de manera suficientemente flexible a una situación de negociación en proceso.

Al parecer la única forma de sortear este problema específico sería que ambos grupos se preocuparan de formular bien sus posiciones iniciales, dejando claramente establecido que la posición que adoptan se refiere a una situación particular, y que no existe, necesariamente, la intención de obligar a cada uno de los miembros a mantenerla rígidamente hasta que se tome una nueva decisión consensual dentro del grupo. Si se carece de este tipo de flexibilidad es difícil prever cómo se podría llegar a un acuerdo general en la Conferencia.

#### 8. Grupos officiosos de intereses combinados que laboran al margen de la Conferencia

He mencionado que fuera del marco de la Conferencia desarrollan actividades diversos grupos informales de intereses combinados, y que éste es uno de los rasgos característicos de la Conferencia. Un ejemplo es el grupo presidido por el Embajador Galindo Pohl de El Salvador y el Embajador Ralph Harry de Australia, que en sucesivas reuniones celebradas en Caracas (1974) y en Montreux, Ginebra (1975), elaboraron las bases del texto sobre la solución pacífica de las controversias surgidas de la aplicación e interpretación de la Convención. Otro ejemplo es el grupo que en el período de sesiones de 1975 en Ginebra, bajo la presidencia de la delegación del Reino Unido, elaboró el fundamento de un capítulo sobre los estrechos utilizados para la navegación internacional.

La influencia recíproca entre la labor de dichos grupos y la de los organismos de la Conferencia ha sido muy productiva. Para ilustrar el modo como ha operado dicha influencia, concluiré esta presentación con un breve examen de las actividades de uno de estos grupos oficiosos, con el cual he estado colaborando personalmente. Se trata del grupo informal de expertos jurídicos, que popularmente se le conoce como el "Grupo Evensen". La iniciativa para crearlo se tomó en el otoño de 1973 - inmediatamente después de concluir el último período preparatorio de sesiones de la Comisión de fondos marinos - cuando había un difundido pesimismo ante las perspectivas de que la Conferencia iniciase sus debates sin un texto básico como documento de trabajo. El objeto del grupo sería ayudar a la Conferencia a preparar dicho documento lo antes posible.

Frente a la experiencia que se tenía de la Comisión de fondos marinos, se consideró que para que esta tarea tuviese éxito, habría que satisfacer ciertos requisitos, a saber; a) que el grupo no fuera demasiado numeroso; b) que trabajara en forma completamente oficiosa y sin comprometer a las delegaciones; c) que fuera representativo de la región de los grupos de interés y de las personalidades; d) que encarara su labor dentro del espíritu de los expertos más que del de los representantes nacionales; y e) que se atuviera estrechamente a las formulaciones concretas del proyecto de tratado.

La primera reunión de este grupo se realizó por iniciativa del Ministro Jens Evensen, quien también fue el primer presidente del grupo. La oportunidad que brindaba para discutir los documentos en forma concreta antes del período de sesiones de Caracas fue comprendida inmediatamente tanto por las grandes potencias como por muchos Estados ribereños importantes. En este sentido, lo esencial era que el grupo llenaba una necesidad evidente en ese momento para que creara un foro que sirviese de medio de comunicación entre los Estados ribereños y las grandes potencias.

En el segundo semestre de 1973, las posiciones habían evolucionado hasta el punto en que el grupo de los Estados ribereños parecía estar muy cerca de adoptar una propuesta común sobre la zona económica. Las grandes potencias estaban plenamente conscientes de esto, así como de la naturaleza de las propuestas, y la reunión brindó una primera oportunidad para discutir las nuevas formulaciones de los Estados ribereños en un foro más amplio. Por este motivo, el Ministro Evensen incluyó como una de las principales alternativas en un primer trabajo elaborado por él mismo, las formulaciones que emanaban del grupo de los Estados ribereños, aun cuando obviamente no dio a conocer su origen oficialmente. Este sistema, que convenía a ambas partes, permitió un diálogo con las potencias marítimas sobre las propuestas de los Estados ribereños para la zona económica aun antes de que estas propuestas se presentasen oficialmente. No cabe duda que este diálogo influyó considerablemente en la naturaleza de las propuestas con respecto a la zona económica que fueron posteriormente presentadas tanto por los países ribereños como por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

/Más adelante,

Más adelante, desde luego, la situación cambió en forma que alteró parcialmente la función política del grupo. Durante el período de sesiones de Caracas se pusieron las cartas sobre la mesa en lo relativo a la zona económica, y hubo propuestas concretas presentadas por un grupo de los Estados ribereños y por los Estados Unidos y la URSS. Posteriormente, y hasta el final del período de sesiones de Ginebra en 1975, la principal función del grupo fue hacer posible que se negociase una conciliación entre las posiciones sustentadas por los Estados ribereños y por los Estados marítimos, teniendo en cuenta también, en la medida de lo posible, la necesidad de alcanzar formulaciones satisfactorias para el grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, que en Ginebra en 1975, habían aparecido por primera vez como una fuerza de negociación realmente vigorosa.

Hacer un análisis más de fondo de las negociaciones sobre la zona económica sería traspasar los límites de esta presentación. Además, entiendo que el propio Embajador Aguilar se refirió a este asunto más adelante. Quisiera señalar, sin embargo, que para quienes participamos en el Grupo Evensen en 1975, fue un gran placer comprobar que el Embajador Galindo Pohl, distinguido presidente latinoamericano de la Segunda Comisión durante el período de sesiones de Ginebra en 1975, utilizó en su Texto único para fines de negociación la mayoría de los resultados logrados durante la labor del grupo.

Además de la zona económica, y de algunos estudios preliminares sobre la investigación científica y el medio ambiente oceánico, el otro problema importante que se examinó en el grupo Evensen durante el período 1974-1975 fue la plataforma continental. También respecto de este problema se logró un gran avance, que se reflejó en las formulaciones del Texto único para fines de negociación.

Después del período de sesiones de Ginebra, en 1975, la atención del grupo de la Segunda Comisión se centró en asuntos relativos a la Tercera Comisión: la conservación del medio ambiente marino y la investigación científica. Sobre estas materias el Texto único para fines de negociación había sido muy criticado por los países ribereños tan pronto como se lo dio a conocer, por lo cual fue necesario trabajar entre los períodos de sesiones para iniciar un proceso de consulta sobre estos problemas, con miras a facilitar la situación en el período de sesiones siguiente que se habría de celebrar en 1976. Hubo varios ciclos de discusiones intersesionales que dieron lugar a nuevas propuestas presentadas por el Ministro Evensen al presidente de la Comisión, Embajador Yankov de Bulgaria. Aunque evidentemente dichas propuestas no podían suplantar la Parte III del Texto único para fines de negociación, desde el principio mismo del período subsiguiente de sesiones de la Conferencia, éstas se vieron fielmente reflejadas en el Texto único revisado para fines de negociación, que fue el resultado de ese período de sesiones.

/Además de

Además de las materias de la Tercera Comisión, durante el período intersesional de la Conferencia de 1975 y 1976, el Grupo Evensen, también abordó las formulaciones del Texto único para fines de negociación sobre el tema de los derechos de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa a participar en la explotación de los recursos vivos de la zona económica. Más aún, el grupo debatió los problemas de la definición del borde exterior del margen continental y de la participación en los ingresos de la plataforma continental que se extiende más allá de las 200 millas marinas.

El grupo continuó su labor sobre los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa durante el cuarto período de sesiones de Nueva York en la primavera de 1976, aun cuando no logró conciliar las posiciones divergentes. No obstante, los nuevos textos sobre el tema que el Ministro Evensen propuso a raíz de estos debates, y que distribuyó entre todos los participantes, fueron un claro indicio de cómo podrían ser modificados los artículos pertinentes del Texto único para fines de negociación a fin de armonizar los intereses del grupo de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, a fin de hacerlos aceptables por los Estados ribereños. Las nuevas formulaciones no fueron incorporadas al Texto único revisado para fines de negociación; sin embargo, resultaron ser un factor de considerable significación al determinarse las tendencias de las negociaciones subsiguientes dentro del Grupo Nandan, a las que ya se ha hecho referencia.

Estas reuniones fueron las últimas que se tendrían en el Grupo Evensen. La participación subsiguiente del Ministro Evensen en 1977 en el trabajo de la Primera Comisión de la Conferencia ha tenido un carácter diferente.

#### 9. Labor intersesional

Aunque en mi opinión ha habido un progreso sostenido, aunque lento, en los seis períodos de sesiones de la Conferencia celebrados hasta ahora - quizás a excepción del quinto período, que se celebró en Nueva York en el verano de 1976 - el progreso no ha sido lo suficientemente rápido como para eliminar la necesidad de proseguir las consultas y negociaciones también entre los períodos de sesiones. Tanto en los grupos regionales como en los grupos de interés y en los grupos de intereses combinados se ha realizado una intensa labor intersesional. No hay duda que sin este esfuerzo la Conferencia habría avanzado más lentamente.

Sin embargo, al mismo tiempo hemos tenido que vencer ciertas dificultades surgidas en relación con la necesidad de canalizar los resultados logrados entre los períodos de sesiones para hacerlos llegar a las deliberaciones normales de la Conferencia. Las delegaciones que no han participado en una determinada reunión intersesional suelen opinar que nada que haya ocurrido en esas reuniones debe ser considerado trabajo de la Conferencia. Varias delegaciones simplemente no disponen de los

recursos humanos para asistir a más de un período por año. La misma limitación restringe la capacidad de estas delegaciones para asistir a reuniones celebradas entre los períodos de sesiones. Por lo tanto, la Conferencia no ha podido conceder categoría oficial a las actividades intersesionesales.

Evidentemente, dado que estas reuniones no han sido de participación abierta, este problema se ha agudizado aún más. El Grupo Evensen estaba limitado al comienzo, pero la participación aumentó progresivamente. Después del período de sesiones de Ginebra en 1975 el Grupo pasó a ser de participación abierta, lo cual hizo que la labor realizada tuviera un efecto mucho mayor.

Mis conclusiones sobre lo expuesto es que la importancia de las actividades intersesionesales no consisten en que éstas puedan reemplazar o modificar la labor del período ordinario previo. Ello nunca podría suceder en las reuniones intersesionesales. Lo que sí puede lograrse es que estas últimas faciliten la tarea del presidente y de los presidentes de las Comisiones en el período subsiguiente de la Conferencia, al identificar provisionalmente los problemas a que deberá abocarse la Conferencia y las posibles respuestas que se podrían dar a dichos problemas. Si los hechos en el período de sesiones subsiguiente confirman la validez del diagnóstico y de las soluciones propuestas, la Conferencia podrá obrar en consecuencia.

LA CONTRIBUCION DEL GRUPO DE LOS 77 AL DESARROLLO  
DEL NUEVO DERECHO DEL MAR

Alvaro de Soto  
Director de Soberanía Marítima,  
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Quiero ante todo señalar dos hechos que, ostensiblemente, facilitan mi tarea de hoy. El primero es que las exposiciones que han precedido a la mía, especialmente aquellas del Embajador Bernardo Zuleta y del Profesor Felipe Paolillo, cubren parte del terreno que me toca abarcar, al reseñar, el primero, una apretada pero lúcida historia de las negociaciones sobre el nuevo Derecho del Mar, y al tratar, el segundo, con mucha claridad, los problemas institucionales que se derivan del futuro régimen internacional para los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, y los planteamientos de las principales agrupaciones políticas al respecto. El segundo es que el tema que se me ha asignado es bastante más estrecho de lo que parecería a primera vista, si se le considera strictu sensu: se trata de la contribución no de los países en desarrollo - que podría ser examinada individualmente, país por país - sino del Grupo de los 77, vale decir de la institución política que funciona como tal en el contexto de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar así como en otros foros.

Desde luego, no puedo dejar de tomar esta segunda restricción a mi ámbito cum grano salis. Es un hecho que el Grupo de los 77 funcionó como tal recién a partir de la convocatoria de la Conferencia misma, esto es a partir de 1971, y que durante tres años solamente se ocupó de cuestiones de orden procesal (nunca desprovistas, por cierto, de una importante carga política y por tanto sustantiva). También es cierto que el papel del Grupo de los 77 en cuestiones de fondo data real y efectivamente del primer período de sesiones sustantivo de la Conferencia, en Caracas, en 1974.

Pero nadie puede dudar que determinadas tomas de posición y acciones aluviales - por así llamarlas - de los países en desarrollo previas a esas fechas constituyen expresiones por lo menos precursoras del funcionamiento de esta entidad política en la Conferencia sobre el Derecho del Mar y su fase preparatoria, y por tanto pueden incluirse sin demasiada arbitrariedad dentro de una interpretación lata del tema que hoy trato. Así debe entenderse, por lo tanto, la libertad que tomaré al hablar a veces casi indistintamente de los países en desarrollo y del Grupo de los 77 que, después de todo, es una aglutinación de naturaleza algo informal, y no fruto de un tratado o convenio.

Para entrar en materia, desearía hacer una división, nuevamente arbitraria, y sólo para fines metodológicos, entre las contribuciones de carácter procesal o político y las propiamente sustantivas o jurídicas.

Pido al auditorio que sea indulgente conmigo por el énfasis aparentemente desproporcionado que voy a imprimir sobre los aspectos procesales. Creo que cualquiera de los participantes en las

negociaciones, aquí presentes, podrá corroborar mi juicio de que la importancia de lo procesal en esta negociación, su evolución y aún sus posibilidades de éxito, es sumamente grande, quizás mayor que en otras negociaciones de este carácter. Y más todavía debido al carácter particularmente complejo y vasto del mandato de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, sin duda el más complejo y vasto en la historia de las negociaciones diplomáticas multilaterales. Por la importancia de lo procesal, que espero decantar en el curso de mi exposición, asimilo este aspecto al político y hablo de contribución procesal o política.

La presencia misma del Grupo de los 77 es un hecho político de la mayor importancia, y uno de los rasgos que distinguen a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de la Primera y la Segunda. En efecto, el Grupo de los 77 como entidad política con capacidad de negociación colectiva data de la primera UNCTAD, que fue en 1964, esto es, cuatro años después de la Segunda Conferencia. Trataré de desarrollar a lo largo de esta exposición cuáles son los alcances de la aparición de este fenómeno sobre el escenario político de la Conferencia.

La existencia de esta mayoría de países en vías de desarrollo, altamente concientizada respecto de sus intereses y sus objetivos políticos, determinó en grado apreciable, a mi juicio, la elección del método general de trabajo de la Conferencia, y en particular la decisión de que los trabajos preparatorios sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuese colocada directamente en manos de los Estados, a través de una Comisión ad-hoc, y no encomendada a la Comisión de Derecho Internacional. Sin que esto pudiese tener connotación peyorativa alguna vis-à-vis de la CDI, se prefirió no optar por el enfoque personal de expertos jurídicos formalmente apolíticos que podría inferirse de la remisión a ese eminente órgano. Como nota marginal, que quizás resulte cómica ahora, vale la pena recordar que una de las consideraciones que influyó en esa decisión fue la necesidad de ahorrar tiempo.

Lo cierto es que la idea de que los Estados tuvieran a su cargo de modo directo esta negociación es en parte importante fruto de la influencia de las técnicas de negociación desarrolladas en el ámbito político original y natural del Grupo de los 77 que es la UNCTAD. Se trataba, en cierto modo, de sacar las negociaciones sobre el Derecho del Mar del laboratorio técnico-jurídico en el que se habían realizado en la década anterior.

Esto ha tenido algunos efectos perfectamente visibles. El clima mismo de la negociación, y el alcance de sus repercusiones, se han visto afectados por este nuevo enfoque político. Insertadas como se encuentran en las negociaciones más amplias con miras al

/establecimiento de



establecimiento de un nuevo orden económico internacional, se dan en la Conferencia sobre el Derecho del Mar polémicas y confrontaciones que de otro modo no se habrían producido. Si el Grupo de los 77 no hubiera actuado en la Conferencia, las negociaciones serían posiblemente más anodinas y quien sabe habrían saldos tangibles aunque parciales a estas alturas; pero seguramente tales resultados no habrían pasado de la codificación, y en todo caso no incorporarían las conquistas revolucionarias que están emergiendo de la negociación en curso. Esto es, no se habría creado Derecho como se está haciendo.

Dentro de este orden de ideas, quisiera detenerme un momento en un aspecto procesal que a mi juicio tiene singular importancia política y que nace de la primera iniciativa "procesal" de los países en desarrollo. Me refiero al examen conjunto, o "global approach" de los temas del Derecho del Mar; lo que el Embajador Zuleta denominó el "package deal" de la Conferencia.

En efecto, alrededor de 1967 coincidieron temporalmente dos iniciativas: por un lado Malta pedía a las Naciones Unidas que examinara la cuestión de los fondos marinos, y por otro, los Estados Unidos y la Unión Soviética efectuaban consultas primero entre sus aliados de la OTAN y el Pacto de Varsovia y luego más amplias con miras a la aprobación de tres artículos de Tratados modificatorios de las Convenciones de Ginebra de 1958: la anchura de 12 millas para el mar territorial, el tránsito libre a través y por encima de los estrechos utilizados para la navegación internacional, y los derechos preferentes sobre la pesca más allá de las 12 millas para los Estados ribereños.

En 1969, a la luz de los trabajos de la Comisión sobre fondos marinos, Malta presentó una iniciativa a la Asamblea General para que el Secretario General realizase una consulta a los Estados miembros acerca de la conveniencia de convocar a una Conferencia de plenipotenciarios para determinar con precisión el límite exterior de la plataforma continental y por esta vía, aclarando la definición elástica de la Convención de 1958, fijar el ámbito espacial de aplicación del régimen para los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional que se estaba prefigurando.

Ante esta iniciativa, un grupo de países en desarrollo, nucleado por países latinoamericanos, reaccionó resucitando los principios sentados en las resoluciones 798 (VIII) y 1105 (XI) de la Asamblea General acerca de la convocatoria de la primera Conferencia de Ginebra, que estipulan que vista la estrecha interrelación tanto física como jurídica entre los temas del Derecho del Mar éstos deben considerarse conjuntamente. La propuesta concreta de estos países consistió en enmendar el proyecto maltés de modo que la consulta del Secretario General se realizase sobre la conveniencia de convocar una Conferencia amplia sobre todos los temas del Derecho del Mar, incluidas la definición de la plataforma y la cuestión de los fondos marinos, y no restringida a uno u otro aspecto.

/Se produjo

Se produjo una confrontación que resultó trascendental entre el enfoque global y el procedimiento de los "manageable packages", o grupos pequeños de temas particularmente vinculados entre sí y por tanto más fáciles de administrar y negociar, propiciado por los partidarios del proyecto de los Estados Unidos y la Unión Soviética, que hubieran preferido no relacionar la cuestión de los fondos marinos con la resolución de un problema de alcances estratégicos. En otras palabras, habría sido más deseable, desde ese punto de vista, mantener la negociación sobre el mar territorial, los estrechos y los derechos preferentes de pesca en un compartimiento estanco, en el laboratorio, hasta que ésta hubiese madurado lo suficiente para ventilarla en un foro susceptible de contaminación política.

La iniciativa de ampliar el mandato de cualquiera futura Conferencia triunfó con el apoyo mayoritario de los países en desarrollo a la enmienda de la resolución que llevé el número 2574 A (XXIV). Posteriormente este enfoque fue consagrado en la resolución por la que se decidió realizar la Conferencia, la 2750 C (XXV), y confirmado finalmente en la resolución de convocatoria propiamente dicha, la 3067 (XXVIII).

La adopción de este enfoque ha tenido un efecto decisivo en el cariz de las negociaciones. Hoy en día hay casi una mística en torno a la necesidad de que el acuerdo sea sobre el conjunto, y que no puede haber acuerdos parciales o separados: no se puede desmembrar el paquete. Desde luego, ha dejado ya de constituir un requisito meramente procesal, y más bien se ha convertido en una realidad práctica y política ineludible, que por cierto no es materia de mi exposición: el "package deal" al que se refirió el Embajador Zuleta.

Quiero referirme ahora a un asunto que se deriva de la decisión de realizar una Conferencia de mandato amplio, y ésta es la elaboración de la llamada "lista de temas y cuestiones". A partir del momento que se decidió formalmente que la Conferencia sería convocada, esto es 1970, se amplió el mandato de la Comisión sobre fondos marinos para incluir entre sus términos de referencia la preparación de la Conferencia. Esta labor se realizó - aunque estuvo lejos de completarse - de 1971 a 1973. Pero los países en desarrollo insistieron que, antes de pasar a la preparación sustantiva de artículos de tratado propiamente dichos, la Comisión debía elaborar una lista de los temas y las cuestiones del Derecho del Mar a que se había hecho referencia, sin desarrollarlos, en la resolución 2750 C. Por tanto, la Comisión se abocó a preparar esta lista, tarea que demoró prácticamente cuatro períodos de sesiones, en 1971 y 1972, en la Subcomisión segunda de la Comisión de fondos marinos, bajo la presidencia de Reynaldo Galindo Pohl de El Salvador y de su compatriota el doctor Martínez Moreno.

/Los países

Los países latinoamericanos propusieron un proyecto de lista que agrupaba los diversos temas en tres grandes rubros, a saber, cuestiones relativas a la jurisdicción nacional, cuestiones fuera de la jurisdicción nacional, y temas globales. Este planteamiento zonal, que partía de la costa y se alejaba de ella hasta el alta mar y los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, fue sacrificado en las consultas en el Grupo de los 77, en sentido estricto, pero se mantuvo en el orden mismo del desarrollo. El Grupo de los 77 retuvo, grosso modo, el esquema latinoamericano y el orden zonal planteado.

Sin duda, la preparación de la lista fue una tarea sumamente difícil, penosa y dilatada. Se ha atribuido la culpa de esta demora a una táctica deliberada de algunos países latinoamericanos, especialmente los denominados "territorialistas" entre ellos, que supuestamente querían demorar el inicio de la negociación y la convocatoria de la Conferencia misma para que, por la vía de las declaraciones unilaterales, se fuera creando un hecho consumado del que la Conferencia de plenipotenciarios no podría dar marcha atrás.

Lo cierto es que la demora en la negociación de la lista no se debió a los países territorialistas, sino esencialmente a la dificultad que había para superar determinados problemas de redacción que parecían prejuzgar la futura discusión sobre la sustancia de temas tales como el tránsito a través y por encima de los estrechos utilizados para la navegación internacional y la delimitación entre Estados. Más bien, los países territorialistas se valieron honestamente de esta oportunidad para realizar una campaña clara y abierta dirigida a la creación entre todos los países en vías de desarrollo poseedores de litoral de una conciencia acerca de sus intereses marítimos. Esta labor, perfectamente limpia, en la que se utilizaron los foros multilaterales disponibles, rindió los frutos que hoy se conocen.

Nadie puede discutir que la convocatoria de la Conferencia precedió a la conclusión del trabajo preparatorio, y que ese trabajo tuvo que ser realizado posteriormente por la propia Conferencia. La ocasión brindada por la trabajosa preparación de la lista de temas fue empleada para compensar en algo esa convocatoria prematura.

La referencia que acabo de hacer a la creación de la conciencia marítima entre países en desarrollo costeros trae a colación la cuestión que podría denominarse del proselitismo, especialmente de los países llamados territorialistas, y de sus efectos respecto de otros países en desarrollo. Cabe afirmar sobre este punto, en retrospectiva, que justamente uno de los factores que ha influido en la proliferación de las acciones por parte de países costeros en vías de desarrollo hacia la reivindicación de las zonas marítimas

/aledañas a

aledañas a sus costas ha sido el hecho que los países que dieron el ejemplo fueron también países en vías de desarrollo. Este elemento político se nota no sólo a través de estas acciones "unilaterales" - por así llamarlas, - sino también por medio de las manifestaciones de apoyo precedentes de países que no tienen, ellos mismos, intereses de carácter costero prevalectes. Estos países, tanto de Europa como de Africa del Norte, apoyaron las reivindicaciones - puede decirse sin mayores rodeos - simplemente por el hecho que provenían de países en vías de desarrollo como parte de la lucha por la afirmación de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, o por otras razones de carácter político solamente invocables tratándose de países en desarrollo. Otra podría haber sido la evolución de los acontecimientos si el movimiento hacia la reivindicación ribereña hubiera procedido, en su fase "proselitista", de países desarrollados.

Una de las manifestaciones más interesantes, en este orden de materias, es el acuerdo de la Conferencia Ministerial del Grupo de los 77 realizada en Argel en 1972, en la que los Cancilleres acordaron apoyar la fijación de un límite máximo a la jurisdicción nacional de 200 millas de anchura. Esto es sobre todo interesante a la luz de la experiencia reciente en este campo en el Grupo de los 77, que no es muy fructífera, y demuestra como, en el período de auge de la campaña en favor de la reivindicación costera, influyó tan poderosamente el factor de solidaridad política, en este caso entre países en desarrollo, en torno a un planteamiento que no reflejaba de manera completa los intereses de todos estos países, aunque sí de una clara mayoría de éstos, y en cualquier caso compatible con el interés general.

Huelga decir, por otra parte, que la asimilación de las reclamaciones marítimas de los Estados costeros al principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, que es una antigua reclamación de los países en desarrollo, ha influido en este proceso político de multiplicación de acciones de los países en desarrollo costeros y de vuelco de la opinión internacional general en favor de sus planteamientos.

Quiero referirme ahora a la cuestión de la moratoria, que nos acerca al meollo del tema que les expongo hoy, pues constituye un aporte, procesal y sustantivo a la vez, en materia de fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, que es donde más claramente se da una posición unificada del Grupo de los 77. Más adelante me referiré a la moratoria como planteamiento jurídico en sí acerca del estatuto jurídico de la zona internacional.

La moratoria es la denominación común de la resolución 2574 D de la XXIV Asamblea General, en 1969, que declaró que, hasta tanto se estableciese el régimen internacional para los fondos marinos fuera

/de la

de la jurisdicción nacional, los Estados están obligados a abstenerse de realizar actividades de explotación de sus recursos, y que ninguna reivindicación en este sentido sería reconocida. No la he oído mencionar todavía en este Seminario, quizás porque se trató de uno de los más serios enfrentamientos entre países en desarrollo y desarrollados anteriores al funcionamiento del Grupo de los 77 como tal, y porque sus repercusiones han resonado a través de toda la Conferencia y continúan sintiéndose ahora.

El simple enunciado que acabo de hacer de la disposición sustantiva de la resolución revela la razón del enfrentamiento. Obviamente la premisa de la negociación es distinta si se estima que no existe régimen jurídico que admita la explotación de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, que si se piensa que tal explotación es libre. Las compañías que se preparaban para la explotación comercial eran de la segunda escuela, por cierto, y hasta que la Asamblea General adoptó la resolución de la moratoria no prestaban demasiada atención a los trabajos de la Comisión de fondos marinos. A partir de ese momento, la rapidez de la negociación sobre los fondos marinos se convirtió en una cuestión de crucial interés.

La resolución fue propuesta y apoyada casi exclusivamente por países en desarrollo. No es secreto que fue materia de considerables démarches diplomáticas. Probablemente habría sido objeto también de impugnaciones procesales de no haber obtenido su aprobación por dos tercios: 65 contra 28 con 28 abstenciones.

Me referiré ahora al fondo mismo de las propuestas del régimen para los fondos marinos y la contribución del Grupo. Digamos para comenzar que si algún día hay un régimen, y espero que lo haya, este hecho en sí podrá ser atribuido al interés en él demostrado por el Grupo de los 77. Los países poseedores de la tecnología, las principales potencias industrializadas de occidente y Japón, podrían prescindir perfectamente de un régimen acordado por intermedio de la Conferencia sobre el Derecho del Mar. En las cámaras legislativas de algunas de ellas ya existe, por lo demás, una corriente tendiente justamente a dejar de lado la Conferencia y proceder a autorizar las actividades de explotación por compañías bajo su jurisdicción, sin esperar los resultados de la negociación internacional. Los principales juristas de estas potencias sostienen - aunque es cierto, cada vez con menos convicción - que el régimen de la libertad de los mares es aplicable por extensión a los fondos marinos que los subyacen. Los países en desarrollo, partidarios - recuérdese la moratoria - de la tesis contraria, y desprovistos de la tecnología, sólo ven posibilidades tangibles de participación en la utilización de la Zona internacional por medio de un régimen acordado a través de la Conferencia.

/En cierto

En cierto modo, las potencias industrializadas a las que me he referido aceptan, quizás un poco a regañadientes, que se negocie y establezca el régimen que surja de la Conferencia como precio que deben pagar para obtener de ella sus objetivos que están ligados más bien a los aspectos pesqueros y de comunicaciones. Y de ahí el trasfondo político del "package deal", y la impracticabilidad de arreglos parciales.

En la exposición que hice en el primer seminario sobre economía de los océanos, en diciembre pasado, en Santiago, traté de los objetivos respectivos de los países desarrollados y en vías de desarrollo en la negociación sobre los fondos marinos. Me extendí en esa ocasión acerca de cómo, frente al propósito de las potencias industriales de recurrir a la Zona internacional como una nueva fuente de seguro abastecimiento de minerales estratégicos, los países en desarrollo buscaban una participación efectiva en las actividades de explotación y en los beneficios a derivarse de ellas, dentro del marco de un desarrollo armónico que asegurase que no se verían afectados adversamente los intereses de países en desarrollo tales como los productores exportadores de los mismos minerales que se explotarán.

En ese espíritu, los países en desarrollo, ya a través del Grupo de los 77, procuraron redondear y afirmar las nociones esenciales que integraban el principio según el cual la Zona de los fondos marinos que se halla fuera de la jurisdicción nacional constituye el patrimonio común de la humanidad, en la forma como fue enunciado originalmente.

Todos recordarán como, en su concepción inicial tal como fue presentada por Arvid Pardo de Malta, el patrimonio común predicaba que no debía haber apropiación de la Zona por Estados ni otras personas, que la utilización tendría que realizarse con fines pacíficos exclusivamente, y en beneficio de toda la humanidad. Postulaba asimismo que de este principio debía derivarse como corolario que la Zona Internacional quedaba depositada en fideicomisarios apropiados para su administración.

El Grupo de los 77 desarrolló y consolidó la noción del fideicomiso, utilizando otros términos. Es así como, sobre la base de propuestas latinoamericanas formuladas en 1971, plasmó una propuesta en 1974 que llevaba a su lógica consecuencia la idea de la administración conjunta de la Zona por parte de un mecanismo internacional apropiado que actuaría a nombre de la comunidad internacional, y desarrolló el planteamiento de una Autoridad internacional que realizaría la explotación de los recursos de la Zona en nombre de todos los Estados como la mejor forma de poner en práctica el principio del patrimonio común.

/Vale decir

Vale decir que el planteamiento de una Autoridad Internacional como empresario activo en la explotación de recursos es un aporte netamente del Grupo de los 77. De aquí se desprende fácilmente el corolario de que tal Autoridad debe incluir un órgano de corte empresarial que estaría a cargo de tales actividades. Justamente en el proyecto original latinoamericano de 1971 se le denominó la "Empresa", y el término acuñado entonces ha quedado incorporado a los proyectos del Grupo de los 77.

Hoy en día no solamente está fuera de discusión la posibilidad de que la Autoridad pueda ella misma tener a su cargo estas actividades, sino la existencia misma de la Empresa como órgano operacional. Lo que se discute ahora es la forma de asegurarse que esa Empresa pueda auténticamente ser viable, a la par con las otras entidades que actuarían en la Zona.

Otro aporte vinculado al sistema planteado por el Grupo de los 77 está constituido por la erradicación de cualquier recurso a un sistema de licencias o concesiones para la explotación, que significaría, según el pensamiento del Grupo de los 77, un retorno a modalidades que comportan cesión de derechos reales sobre los recursos que se estima incompatible con el principio de no apropiación de éstos.

Dentro de su planteamiento global sobre el sistema, el Grupo de los 77 ha incorporado un aspecto que no se vislumbraba claramente en la propuesta original sobre el patrimonio común, que databa de antes del movimiento hacia un nuevo orden económico internacional. Me refiero a la necesidad de que la utilización de los recursos de la Zona internacional se efectúe dentro del marco de un desarrollo armónico a las relaciones económicas internacionales. Específicamente, el Grupo de los 77 propone que la Autoridad pueda tener un papel de fijador de política de recursos, conforme a determinados principios que se incorporarían a la Convención, con el propósito de evitar los efectos adversos de la colocación en el mercado de nuevos productos que competirían con los que se extraen actualmente de fuentes terrestres. Estos planteamientos del Grupo de los 77 forman parte ahora necesaria de cualquier acuerdo global que pueda alcanzarse sobre los fondos marinos.

Desde luego que con el destierro del sistema de licencias ha quedado relegado también el concepto según el cual los postulantes a la explotación pudieran obtener automáticamente contratos para realizarla. La Autoridad tendrá, en alguna medida por lo menos, discreción para otorgar tales contratos. El grado de tal discreción, y la latitud que tendría para interpretar los principios y criterios objetivos fijados en la Convención, todavía están por discutirse.

/El Grupo

El Grupo de los 77 ha propugnado, y parece haberse acogido, que el órgano plenario de la Autoridad, vale decir la Asamblea, en la que estarían representados por igual todos los Estados miembros, tendría apreciablemente más que un simple papel figurante. No se ha pretendido que se ocupe del manejo día a día de la Autoridad, función que lógica y prácticamente corresponde a un órgano más reducido y eficiente. Pero la Asamblea tendrá, por insistencia del Grupo de los 77, poder supremo como forjador de la política general de la Autoridad, a ser observada obligatoriamente por los demás órganos.

Me refería anteriormente a la moratoria como planteamiento negociador y procesal. Quiero decir ahora, para concluir, algunas palabras acerca de la moratoria como aporte con contenido sustantivo jurídico, como postulado acerca del estatuto jurídico de la Zona.

El Grupo de los 77 no acepta la interpretación elástica que algunos quieren dar a las libertades del alta mar como extensivamente aplicables a los fondos marinos que lo subyacen. Y se estima en el Grupo que el planteamiento fundamental de la moratoria ha recibido acogida dentro de la Declaración de Principios para los fondos marinos adoptada en la resolución 2749 (XXV), que estipula en sus párrafos 4 y 14, respectivamente, que todas las actividades se llevarán a cabo conforme al régimen a ser establecido, y que los Estados son responsables de así garantizarlo. Se habla de un régimen "a ser establecido", esto es, de un acontecimiento futuro con sujeción al cual tendrán que realizarse. La Declaración de Principios no constituye régimen en sí, sino el compromiso de los Estados de establecerlo en base a sus postulados. No hay régimen todavía, y por ende no pueden realizarse actividades pues no hay cuerpo legislativo al cual someterlas.

A través de este planteamiento, que trasunta toda la actitud del Grupo de los 77, se está tomando posición anticipada respecto de cualesquiera pretensiones de permitir actividades al margen de un régimen internacional. Es claro que el Grupo como tal no admite que éstas serían legales ni admisibles. Me parece que la fundamentación jurídica de la posición de los países en desarrollo en este campo es sólida y podría sostenerse ante los tribunales apropiados. Y es que tenemos una situación nueva, a partir de 1968 y sobre todo de 1970.

Al comienzo de mi exposición dije que el Grupo era en cierto modo responsable del lugar donde se encontraba la negociación en estos momentos, al haberle impuesto sus caracteres y su ritmo, a través de la técnica. Esto es cierto. Y desde luego de aquí se desprende una clara responsabilidad del Grupo de los 77, que por cierto tiene su contraparte en aquella de los demás participantes en la Conferencia, en buscar los derroteros para la solución aceptable para todos conforme a los principios establecidos. El Grupo de los 77 ha hecho aportes verdaderamente originales y significativos, que conforman, tomados conjuntamente, una contribución esencial al proyecto de la Conferencia. No hay duda de que lo hará hasta su culminación.

Pero desde luego, como conclusión, es prudente recordar que estamos en una negociación que todavía no ha concluido, y que la evaluación resulta, en esa medida, algo prematura.



**Segunda Parte**

**LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS VIVOS DEL MAR**



## EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS VIVOS DEL MAR

Luiz Fernando J. Marcondes  
Consultor de la FAO

### La situación alimenticia mundial

El mundo está enfrentando un agravamiento de su crónica insuficiencia de alimentos. En los años sesenta ya había habido una gran reducción del margen entre la producción de alimentos y el crecimiento de la población, mientras que la presente década ha presenciado graves reveses climáticos. Así, por ejemplo, en 1972 el déficit de 58 millones de toneladas de cereales obligó a recurrir a las reservas entonces existentes de este producto.

Aunque la producción mundial está aumentando con más rapidez que la población, su distribución no es equitativa, las reservas son limitadas y las condiciones climáticas podrían llevar a una hambruna generalizada. En otras palabras, para el abastecimiento mundial es preciso valerse de las cosechas de cada año, con el permanente temor a la ocurrencia de nuevos desastres naturales.

Por otra parte, los incrementos de la producción de alimentos no benefician por igual a ricos y pobres. En los países ricos, donde la producción viene creciendo aproximadamente 3% al año y la población sólo 1%, un excedente anual de cereales de 2% se destinó a pienso para atender la creciente demanda de productos animales. En los países en desarrollo más densamente poblados, donde la alimentación aún se compone primordialmente de cereales y casi todo lo que se produce se necesita para el consumo humano directo, la producción también ha crecido 3% al año, pero con un crecimiento de la población de 2.5%. Tal situación por supuesto, es extremadamente insatisfactoria si recordamos que posiblemente un tercio de la gente de esos países sigue viviendo en nivel de subsistencia.<sup>1/</sup>

En la Conferencia Mundial de Alimentos del año 1974, en Roma, la FAO señaló que, de conformidad con las actuales tendencias, las necesidades netas de importación de cereales de los países en desarrollo subirán de un promedio de 16 millones de toneladas en el período 1969/1971 a 85 millones de toneladas en 1985.

El cuadro 1 muestra que Estados Unidos, Canadá y Australia son los proveedores de cereales del mundo - exportaron sobre los 96 millones de toneladas en 1973/1974 - mientras que los países en desarrollo en su conjunto despuntan como netamente importadores de un tercio de las cantidades mencionadas.

---

<sup>1/</sup> Fred H. Sanderson, "The Great Food Fumble", Science, vol. 188, Nº 4188, p. 503 (Washington D.C., 9 de mayo de 1975).

Cuadro 1  
EXPORTACIONES (+) E IMPORTACIONES (-) DE CEREALES

(Millones de toneladas)

Países	Período			
	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974
Estados Unidos	+38.3	+41.3	+70.7	+74.9
Canadá	+15.8	+18.4	+18.9	+14.4
Australia	+12.3	+10.7	+ 5.1	+ 7.2
Europa occidental	-27.6	-19.0	-18.7	-21.6
Japón	-15.3	-15.2	-17.5	-19.4
Unión Soviética	+ 7.5	- 1.0	-19.6	- 4.6
Europa oriental	- 7.9	- 8.9	- 8.0	- 5.2
China	- 3.7	- 3.3	- 6.1	- 7.7
Países en desarrollo	-15.4	-26.9	-23.2	-30.3

Fuente: "The Great Food Fumble", Science, mayo de 1975.

La misma FAO ha señalado que lo peor del problema alimenticio del mundo es la escasez de proteínas. Por ser esenciales para el crecimiento, son fundamentales para la salud de las mujeres lactantes y en período de gestación, y de los niños pequeños. De otra parte, lo que más agrava el problema de la escasez de proteínas es que se necesita un esfuerzo mucho mayor para incrementar la producción de los alimentos que las contienen en abundancia, como el pescado, la carne, los huevos y la leche, que para aumentar la producción de otros alimentos que las contienen en menor escala.<sup>2/</sup>

Las cifras delinean un cuadro sombrío. Estimase que los hambrientos del mundo ya alcanzan a 500 millones de personas, un número sin precedentes. Otros estudios indican que en la actualidad

<sup>2/</sup> FAO, Las proteínas, clave de la alimentación mundial, Roma, 1964.

cerca de 700 millones de personas comen sólo lo indispensable para mantenerse vivas y reproducirse, pero no lo suficiente para trabajar productivamente.<sup>3/</sup>

La Organización Panamericana de la Salud, por ejemplo, ha identificado que en América Latina el 57% de la mortalidad infantil entre uno y cuatro años de edad tiene su causa primaria o secundaria en la mala nutrición. Las necesidades de alimentos aumentan en 25 millones de toneladas por año, y se estima que hacia 1985 el mundo deberá producir cien millones de toneladas adicionales de cereales al año. Como éstos ocupan hoy el 71% del área cultivada proporcionan el 53% de la alimentación consumida directamente y participan también sustancialmente en la formación de los productos pecuarios, constituyen excelentes indicadores agrícolas.

Este cuadro poco alentador lleva a pensar en las posibilidades que ofrecen los alimentos marinos, que aunque no serán jamás suficientes para resolver totalmente tales problemas, pueden hacer una contribución importante a su solución.

#### Panorama pesquero mundial

##### Estimaciones del potencial pesquero

Pese a los grandes incrementos observados en su producción, los productos pesqueros sólo aportan poco más del 1% a los alimentos consumidos por el hombre en la actualidad. Si tuvieran la productividad de la tierra, los océanos, dadas sus dimensiones, deberían producir 10 000 millones de toneladas de alimentos, o sea, más de cien veces lo que producen ahora. Su eficiencia, comparada con la de la tierra, es por lo tanto muy baja. Esto se debe a que si bien los océanos cubren tres cuartas partes de la superficie del globo terrestre, la gran mayoría de las capturas proviene de aguas con menos de 350 m de profundidad. Estas corresponden a 7.6% del área bajo agua, ya que la restante abarca taludes, abismos, etc.

Emery e Iselín, del Instituto Woods Hole,<sup>4/</sup> analizaron el desempeño de la tierra y del océano como fuentes de alimentos, comparando sus resultados. (Véase el cuadro 2).

---

<sup>3/</sup> The American University, To nourish humanity, Washington, D.C., 1974.

<sup>4/</sup> K.O. Emery y C.O.D. Iselín, "Human Food Ocean and Land", Science, septiembre de 1967, Washington, D.C.

Cuadro 2

ALIMENTOS DIRECTOS DISPONIBLES EN EL MUNDO

Modo de obtención	Toneladas (10 <sup>6</sup> )		Dólares (10 <sup>9</sup> )		
	Océano	Tierra	Océano	Tierra	
Vegetales {	Recolección	0.02	100	0.04	5
	Agricultura	0.01 <sup>a/</sup>	2 000	0.01	100
Animales {	Caza y Pesca	29	27	4.4	11
	Producción Pecuaria y Acuicultura	0.6	520	0.2	120
<u>Totales</u>		<u>29.63</u>	<u>2 647</u>	<u>4.65</u>	<u>236</u>

Fuente: "Human Food from Ocean and Land", Science, septiembre de 1967.

a/ Básicamente cultivo de algas en el Japón.

La cifra de 29 millones de toneladas referentes a la recolección de animales en los océanos, vale decir, la pesca, es explicable. En 1964 la producción pesquera mundial considerada por los autores fue de 51.6 millones de toneladas de pescado, moluscos y crustáceos, de los cuales 6.6 millones corresponden a agua dulce, 16.4 millones fueron reducidos a harina de pescado y 1.4 millones se obtuvieron de la pesca deportiva, sin valor comercial. Por lo tanto, los alimentos para consumo humano obtenidos de los océanos fueron poco más que los 27 millones de toneladas obtenidas de la caza. En cuanto al valor, el del producto de la caza se estima en cerca de 500 dólares la tonelada, mientras que el de la pesca comercial sólo en 200 dólares la tonelada. Así el valor de la caza llegaría a los 11 000 millones de dólares, y el de los alimentos directos provenientes de la pesca sólo a 4 400 millones.

Si el océano produce sólo el 1% del alimento de los hombres, aun con desenfrenada expansión de la pesca, difícilmente se sobrepasaría el 4%. ¿Dónde está su propalada fertilidad?

/La respuesta,

La respuesta, ya anticipada, es que no son los 36 000 millones de hectáreas de océanos los que producen el pescado del mundo, sino el 10% de ellas. En verdad, son más bien las aguas poco profundas las responsables por la producción pesquera mundial.

De otra parte, en el último decenio las pesquerías mundiales se han expandido enormemente. El progreso tecnológico desde 1930 ha sido mayor que aquel de los 3 000 años precedentes. La progresiva mecanización de las embarcaciones pesqueras, la mejoría de los equipos de pesca y de los métodos de conservación, ha permitido a los pescadores efectuar capturas en forma más eficiente, por más tiempo y en un radio de acción mucho más amplio. Sin embargo, pese a estos progresos, la captura del pescado sigue representando una persecución incierta de algo inestable, y es comercialmente más problemática que otras actividades.

Más aún, la pesca no se ha expandido igualmente en todos los rincones del mundo. Antes de la última guerra mundial la captura provenía casi toda del hemisferio norte y estaba compuesta principalmente de especies de alto valor económico, tales como lenguado, haddock y salmón. Después de la guerra la pesca se expandió cada vez más por todos los océanos del mundo y se extendió a especies de menor valor. Sin embargo, esta tendencia no se observa en los mares del norte debido a la existencia de un límite en la cantidad de pescado que se puede extraer. Muchas de las existencias del norte han llegado a un nivel en que la producción ya es la máxima y no puede aumentarse intensificando la pesca.<sup>5/</sup>

Diversos científicos han intentado evaluar los recursos potenciales del mar. Los océanos producen de 2 000 a 4 000 millones de toneladas de organismos animales al año y se estima que las actuales tecnologías de pesca permitirían una recolección de 120 a 200 millones de toneladas por año sin perjudicar la renovación natural.

Pero en verdad, pese a tantos pronósticos, aún no se sabe con exactitud cuánto pueden producir los océanos. Las nociones que se tienen sobre las cantidades sirven de meros indicadores, puesto que no siempre se puede asegurar que éste o aquel recurso podrá ser capturado de manera económica con la tecnología actual. Dados los hábitos de consumo existentes, la tecnología de procesamiento y los métodos de captura disponibles, se podría doblar la producción marítima vigente, pero no parece posible triplicarla.

---

5/ J.K. Boerema, As Características dos Estoques de Peixes Explorados, Programa de Desenvolvimento Pesqueiro del Brasil, Serie de Documentos Técnicos Nº 7, Río de Janeiro, noviembre de 1974.

Las esperanzas de grandes expansiones, por lo tanto, no residen en la explotación de especies tradicionales, sino que en el aprovechamiento de nuevos recursos, principalmente de un crustáceo diminuto, el krill (Euphasia superba), que es el alimento preferido de las ballenas, leones marinos y cachalotes antárticos. Aunque sus cualidades nutritivas sean idénticas a aquellas del camarón, el krill no tiene el sabor, y de ahí que los países interesados en su explotación están ensayando no solamente métodos de captura, sino también de procesamiento industrial. Su pesca es factible, tanto superficial como a media agua, y varios países están dedicando especial atención a sus posibilidades de aprovechamiento industrial, puesto que la enorme reducción de los efectivos de cetáceos ha llevado a una superabundancia del krill y se calcula que su captura potencial podría ser de algunos cien millones de toneladas al año. La evaluación de este recurso es muy aproximada, pero no hay duda de su enorme magnitud, lo que resta importancia a la falta de precisión de las estimaciones.

Otro gran recurso potencial para el consumo directo son los cefalópodos, grupo que se presta en particular para el consumo como alimento, por contener mucha proteína y poquísima grasa, rendir mucho en la elaboración, no tener espinas, y ser de carne blanca y tierna, muy estable y de fácil adaptación a todos los procesos normales de conservación.

La actual explotación mediante arrastre de fondo y potes de barro (trampas) se ha orientado principalmente a los mercados de gran valor, que han experimentado enorme expansión en los últimos años. La expansión del consumo en determinados lugares productores tiene que ser objeto de una campaña de promoción. Un ejemplo típico en lo que se refiere a este particular ha sucedido en el Brasil, donde hasta hace pocos años los calamares eran tirados al agua por no haber mercado. Poco a poco se inició su explotación - para exportación - y, en pequeña escala, para un mercado interno muy reducido, siendo aún difícil encontrar el producto. En São Paulo, el Instituto de Pesca desarrolló una tecnología de captura de pulpos con el uso de potes de barro, pero hasta ahora sin resultados prácticos de transferencia de tecnología, en parte debido a la falta de estudios previos que demostraran el interés de las empresas por dicha tecnología y del mercado por el producto que con ella se obtendría.

Se sabe poco de la distribución, abundancia y métodos para pescar los cefalópodos pelágicos (oceánicos), que representan la mayor parte del potencial. Para obtener materia prima barata para la producción de alimentos, se tienen que perfeccionar las técnicas de detección y recolección. De otra parte, para bajar los costos del producto final hay que disponer de técnicas y equipos de

/elaboración mejorados.



elaboración mejorados. Asimismo, la eliminación de los desechos es un problema de creciente importancia, debido a que sus características especiales lo hacen inconveniente para la reducción por los métodos actuales.<sup>6/</sup>

Un balance preparado por la FAO sobre los recursos pesqueros en explotación en el mundo <sup>7/</sup> permite observar que la sobrepesca ronda a varias especies. Han sido diezmadas las ballenas y se ha extinguido la sardina de California. Diversas especies del Mediterráneo, del Golfo de Viscaya, del Mar del Norte y de Terranova están en su máximo de explotación. Algunas de las más antiguas capturas de pescado en el mundo, como la del bacalao en el Atlántico Norte y la de lenguados en la Nueva Inglaterra, se encuentran amenazadas y parecen haber alcanzado sus límites. La prudencia parece desaconsejar cualquier aumento apreciable de la pesca del salmón.

Las principales conclusiones a que se puede llegar a partir de las estimaciones recopiladas por Gulland son que: i) los bancos pesqueros cercanos a los mayores centros consumidores de pescado situados en Europa y en Norteamérica ya no ofrecen posibilidades adicionales, de manera que aquellos países tendrán que suplir sus necesidades con productos oriundos de otras áreas; ii) muy pocas regiones presentan perspectivas concretas de mayores producciones, y iii) en este reducido número sobresale América Latina.

#### La producción mundial y las perspectivas de América Latina

Las potencialidades del mar como fuente de alimentos, de medicinas y de minerales han sido muy ensalzadas y los océanos se han descrito como la "última frontera" que deberá dominar el hombre.

Sin embargo, pese al gran volumen de petróleo extraído del mar y de la creciente producción de otros minerales marinos, la pesca permanece aún como el más grande beneficio económico de los océanos.

---

<sup>6/</sup> FAO, "Aumento de la Utilización de Recursos Pesqueros Marinos para el Consumo Humano", Roma, diciembre de 1975.

<sup>7/</sup> Gulland, J.A., "The Fish Resources of the Ocean", FAO Fisheries Technical Paper, Nº 97, Roma, julio de 1970.

El valor anual de la captura mundial de pescado y mariscos es aproximadamente de una vez y un tercio el valor de todos los otros recursos del mar, y su crecimiento ha sido de 6% al año durante las últimas décadas.<sup>8/</sup>

El cuadro 3 indica la evolución de la producción mundial durante un largo período, y muestra la estabilización registrada en el último quinquenio, tras dos décadas de continuo crecimiento y marcados saltos. Es posible también observar que el fenómeno se debió fundamentalmente a la vertiginosa caída sufrida por la producción peruana en 1972 y 1973. Después de un predominio de casi dos décadas en la producción mundial, el Perú fue desalojado del primer puesto debido a la presencia estacional de la corriente de El Niño, que desplaza a la corriente de Humboldt, y, con ella, a las incontables anchovetas que hacen la riqueza pesquera del país.

Así, América Latina, que hasta aquella época efectuaba en promedio el 20% de las capturas de cada año, vio su participación rebajada al 8%, y Perú y Chile, que juntos llegaron a generar 90% de la producción del continente iberoamericano, bajaron a sólo 57%, recuperándose un poco en 1974.

En el cuadro 4 se presenta una serie de producción pesquera de los países de América Latina que han producido más de 100 000 toneladas al año. Son tan sólo seis países, de los cuales, como se dijo, dos contribuyen con el 90% del total y otros cuatro prácticamente complementan el 10% restante, mientras quedan más de 20 con aportes insignificantes.

Sin embargo, el confrontamiento destacado del sector pesquero latinoamericano, que pasó de una obscura participación del 1.4% de la producción mundial en 1938 para fijarse en alrededor de 20% durante el decenio, no ha tenido nunca la debida correspondencia en cuanto a remuneración.

Esto porque la producción pesquera en América Latina se caracteriza fundamentalmente por el alto porcentaje que se destina a la reducción a harina de pescado. En 1974, por ejemplo, aproximadamente el 70% de la captura total fue elaborado como harina de pescado, mientras que en el plano mundial este producto representó el mismo año sólo 30% de la captura total.

---

<sup>8/</sup> U.S. Commission on Marine Science, Engineering and Resources, Our Nation and the Sea, a Plan for National Action, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., enero de 1969.

Cuadro 3

PRODUCCION PESQUERA MUNDIAL Y PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN EL TOTAL

(Miles de toneladas)

Año	Total mundial	América Latina	América Latina	Perú + Chile
	Miles de toneladas	Miles de toneladas	Porcentaje	Porcentaje
1938	21 100	296	1.4	18.9
1948	19 600	570	2.9	26.1
1954	27 600	810	2.9	41.9
1955	28 900	986	3.4	45.6
1956	30 400	1 120	3.7	45.6
1957	31 500	1 360	4.3	53.2
1958	33 200	1 870	5.6	63.5
1959	36 700	3 230	8.8	76.1
1960	40 000	4 730	11.8	82.6
1961	43 400	6 620	15.3	86.4
1962	46 900	8 620	18.4	88.1
1963	48 200	8 790	18.2	87.2
1964	51 900	11 670	22.5	89.8
1965	53 200	9 640	18.1	86.5
1966	57 300	11 640	20.3	87.9
1967	60 400	12 820	21.2	87.8
1968	63 900	13 660	21.4	87.5
1969	62 700	11 960	19.0	86.4
1970	70 000	15 550	22.2	88.7
1971	70 200	14 010	20.0	86.3
1972	65 500	7 640	11.7	72.8
1973	65 700	5 170	7.9	57.3
1974	69 800	7 450	10.7	70.8

Fuente: De los datos básicos: FAO, anuarios estadísticos de pesca.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PAISES CON PRODUCCION PESQUERA  
SUPERIOR A 100 000 TONELADAS AL AÑO, 1960-1974

(Miles de toneladas)

Año	Perú	Chile	Brasil	México	Argentina	Venezuela
1960	3 727	340	257	198	105	85
1961	5 540	430	282	225	102	85
1962	7 184	639	310	219	101	95
1963	7 091	762	346	243	131	97
1964	9 322	1 161	369	249	169	111
1965	7 632	709	389	256	205	117
1966	8 845	1 384	393	287	252	114
1967	10 199	1 053	420	350	241	109
1968	10 556	1 393	495	364	224	126
1969	9 244	1 096	492	353	203	134
1970	12 619	1 181	517	387	215	126
1971	10 606	1 487	581	425	229	139
1972	4 768	792	590	459	238	152
1973	2 299	664	590	482	302	162
1974	4 150	1 127	605	442	301	162

Fuente: FAO, anuarios estadísticos de pesca.

/Así se

Así se explica que un mercado mundial siempre reticente con relación al pescado haya podido absorber crecientes producciones de origen latinoamericano: no utilizando más el pescado como alimento humano, sino que transformándolo en componente enriquecedor de piensos para cerdos y pollos. Paradójicamente, estas exportaciones de proteínas van a Norteamérica y Europa, zonas que son precisamente las mejor abastecidas en este tipo de alimentos, con un consumo per cápita que triplica muchas veces el de los países latinoamericanos.<sup>9/</sup>

Paulo Moreira, en su Desafío do Mar, describió esta situación en términos candentes: "No es tan deplorable cuanto parece la conversión del pescado - el pescado chico - en harina para chanchos y pollos. El pollo es un excelente convertidor de alimentos: con poco más de dos kilos de alimento fabrica un kilo de carne, también alimento. Sólo que el kilo barato de sardina, que se tornó harina, terminó transformado en pollo a precio de atún. El alimento cambia de mesa: sale de la mesa del pobre hacia la mesa del rico. Peor: sale de la mesa del pobre del Perú para la mesa de la clase media norteamericana, alemana o inglesa, puesto que el precio del pollo en sus países, gracias, entre otras razones, a la harina de pescado, ha caído a la mitad".<sup>10/</sup>

En el cuadro 5, la comparación con países de mucho menor producción muestra que el año excepcional de 1970, en que la producción del "mar peruano" registró una cifra sin precedentes próxima a los 13 millones de toneladas, dio al Perú un ingreso insignificante en términos monetarios.

Algunos estudios de la FAO han señalado que la fascinación por los mercados externos ha llevado a los países en desarrollo de Africa y de América Latina a establecer un comercio de exportación de productos pesqueros valorado en cerca de 500 millones de dólares anuales. Pero paralelamente, esos mismos países importarán productos pesqueros, indispensables por ser artículos de primera necesidad, por un monto superior a mil millones de dólares anuales.<sup>11/</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo va más allá y reclama una nueva orientación tecnológica, observando una tendencia general a la ampliación de flotas y plantas elaboradoras

---

<sup>9/</sup> Julio Luma Muñoz, Programación del Desarrollo Pesquero, CARPAS, Documentos Técnicos Nº 7, Río de Janeiro, 1966.

<sup>10/</sup> Paulo Moreira, Desafío do Mar, Editora Sabiá, Río de Janeiro, 1970.

<sup>11/</sup> A.M. Anderson, Expansão do Mercado Interno nos Países em Desenvolvimento, Programa de Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil, Serie Documentos Traduzidos Nº 5, Río de Janeiro, septiembre de 1974.

Cuadro 5

VALOR DE LA PRODUCCION PESQUERA DE ALGUNOS PAISES, 1965-1973

(Millones de dólares)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Japón	1 552	1 749	1 963	2 083	2 372	2 713	3 135	2 049	2 515
China	...	...	...	...	1 585	2 005	2 417	2 598	3 067
Unión Soviética	...	...	...	...	1 250	1 520	1 710	1 931	1 998
Estados Unidos	445	472	439	497	527	613	651	704	907
España	262	283	326	317	327	378	...	602	782
Indonesia	...	...	...	...	366	432	576	465	563
Filipinas	194	237	271	369	332	494	651	359	513
Noruega	155	187	166	146	149	197	238	235	356
Brasil	...	68	77	88	98	110	160	174	211
México	58	66	76	76	75	91	95	128	145
Perú	...	114	124	...	117	187	174	91	86
Argentina	15	16	12	14	16	20	27	45	69
Chile	22	32	27	...	...	31	...	31	9
Producción mundial	...	...	...	...	...	...	...	14 691	17 997

Fuente: FAO, anuarios estadísticos de pesca y estimaciones del National Marine Fisheries Service (NMFS) de los Estados Unidos.

/con bienes

con bienes de capital que responden a tecnologías dictadas por objetivos y características de los países industrializados y cuya adopción, en el caso latinoamericano, lleva al sector a una estructura sobrecapitalizada y cara de operar. El Banco señala la necesidad de no seguir a ciegas este tipo de orientación tecnológica, dadas algunas diferencias básicas entre las estructuras pesqueras de los países industrializados y de las naciones latinoamericanas.

En primer término, las flotas de aquéllos son diseñadas para viajar a lugares lejanos en procura de caladeros, cuando los recursos pesqueros llegan a su máxima explotación en los bancos tradicionales del hemisferio norte - según hemos señalado - y resulta indispensable acudir a las ingentes reservas de los mares del sur. Esto exige diseño, capacidad, potencial y equipamiento sofisticados y caros. Las embarcaciones están concebidas no solamente para operar en mares distantes, sino que también y muy particularmente para compensar la escasez de personal y los elevados salarios de los pescadores de esas naciones.

En contraste, los pescadores latinoamericanos tienen sus abundantes caladeros a horas de navegación del puerto base, lo que les permite vivir en su hogar con mayor frecuencia, y envuelve un menor esfuerzo, amén de menores sueldos. No obstante lo anterior, se ha dado el caso en el Brasil de intentos de introducir embarcaciones pesqueras tipo fábrica, que no corresponden a la realidad pesquera del país, ni a sus necesidades y posibilidades.

Otro gran elemento de diferencia deriva de la naturaleza de los mercados. La situación alimenticia de los latinoamericanos se caracteriza por un enorme y creciente déficit proteico, motivado fundamentalmente por la insuficiencia de poder adquisitivo para pagar la tecnología y la comercialización concebidas para las economías industrializadas, en las cuales, desde luego, los índices de consumo básico de proteínas están satisfechos y, en general, los habitantes ya están consumiendo más de lo que necesitan.

Un mercado de gran poder de compra, con acceso a productos sucedáneos, configura un régimen de alta competencia, en donde los costos de venta representan una partida muy importante del costo total. Envases, presentación, propaganda, distribución y variedades gustativas son elementos de gran trascendencia para conquistar o mantener una clientela.

La idea de que la nueva industria latinoamericana intente penetrar en las fajas superiores de los mercados internacionales - orientándose tecnológicamente para ello - se topa con la realidad

/de que

de que sus productos nunca logran llegar a las capas finales de esos mercados. Más bien, la gran mayoría de las industrias latino-americanas están dedicadas a producir bienes que reciben la "transformación" o la "presentación final" en el país consumidor. Así es como la verdadera revolución tecnológica que necesita el continente debe orientarse a simplificar y abaratar los alimentos, y no a sofisticar el producto final con insumos importados.<sup>12/</sup>

El Programa de Desarrollo Pesquero del Brasil (FAO/PNUD) se ha hecho eco de este problema al analizar la crisis de la industria conservera de sardina, concluyendo que hasta cierto punto los problemas de ventas derivan de la incompatibilidad entre lo que se está ofreciendo y la capacidad efectiva del mercado consumidor. Se ha comprobado una merma en el tamaño de los envases en detrimento del comprador, quien está adquiriendo cada vez más tarro y salsa y no aquello que realmente desea: pescado. Y ha acabado por preguntarse: ¿Estará nuestro consumidor-tipo tan blasé como para querer pagar más por la "comodidad" de desechar el abrelatas?<sup>13/</sup> Por otra parte, las conserveras brasileñas descartan los tarros cilíndricos de medio kilo, de sardina en agua y sal que se utilizan en México, por ejemplo, y buscan "presentación", con envases de "aluseal" importado, cada vez más chicos; o con el uso de aceite de oliva, también importado para poder decir que son tipo portugués o su equivalente. En 1974 una industria de Niteroi, en el estado de Río de Janeiro, inició pruebas con tarros como los mexicanos, pero hasta la fecha no se ha llegado a la comercialización.<sup>14/</sup> De hecho, una gran dificultad para generalizar el consumo de pescado reposa en el aumento de costos generado por la elaboración, y especialmente por aquellas medidas destinadas a mantener la sanidad de los productos. El incremento es de tal orden, que los productos finales resultan más caros que la leche en polvo y mucho más onerosos que las harinas de semillas oleaginosas, de valor proteico similar.

#### La pesca en aguas interiores

Cerca del 15% de la producción mundial de pescado proviene de aguas dulces: ríos y lagos naturales, de embalses para producción de energía eléctrica o para riego, o presas construidas especialmente para la crianza de peces. Mientras tanto, en América Latina estas especies contribuyen con sólo un 3% de la captura total. En realidad

---

<sup>12/</sup> Julio Luna, América Latina y su potencial pesquero. Perspectivas y tareas, BID, Washington, D.C., septiembre de 1974.

<sup>13/</sup> Lintern, Marcondes y Machado, As Indústrias Pesqueiras da Baía de Guanabara, PDP, Documentos Opcionais, Nº 10, Río de Janeiro, noviembre de 1974.

<sup>14/</sup> Marcondes, Luis Fernando Cruz, Novos rumos para a sardinha enlatada?, Boletim do Mercado Pesqueiro 74/09, Río de Janeiro, septiembre de 1974, p. 254.



las actividades pesqueras de aguas dulces latinoamericanas no han tenido ni remotamente los éxitos de la pesca marítima y tampoco han estado a la altura de los inmensos recursos hidrográficos de que dispone la región. El cuadro 6 ilustra el mediocre desempeño de este subsector pesquero, que alcanza a sólo 260 000 toneladas al año, cifra que muy fácilmente podría duplicarse o triplicarse aprovechando los grandes complejos fluviales y los numerosos pequeños lagos y zonas de aguas salobres que posee la región y que sólo en contados casos han sido evaluados en su potencial de producción.

Cuadro 6

PRODUCCION PESQUERA DE AGUA DULCE  
(Miles de toneladas)

País	1969	1970	1971	1972	1973
Brasil	112.2	103.5	97.4	97.4	97.4
Perú	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0
Colombia	26.6	43.7	19.3	43.6	43.6
Venezuela	22.8	12.3	14.7	13.5	17.9
México	9.5	7.5	7.5	8.1	11.2
Argentina	11.5	5.4	5.7	6.3	7.6
<u>América del Sur</u>	<u>256.0</u>	<u>249.0</u>	<u>222.0</u>	<u>246.0</u>	<u>252.0</u>
<u>Producción mundial</u>	<u>8 290.0</u>	<u>9 020.0</u>	<u>9 560.0</u>	<u>9 610.0</u>	<u>9 760.0</u>

Fuente: FAO, Anuarios Estadísticos de Pesca.

La acuicultura

Es el "cultivo" planificado de las aguas que estriban las mayores expectativas de aumentar en forma extraordinaria la producción de pescado en el mundo. En 1973, en la Conferencia realizada en Vancouver, la FAO estimó que la producción mundial de la acuicultura podría ser fácilmente de 50 a 75 millones de toneladas por año, siendo que actualmente está cercana a los 4 millones.

/Son notables

Son notables los índices de productividad de la acuicultura: en España los mejillones de las rías de Vigo, en Galicia, producen hasta 300 toneladas por hectárea al año, cien veces más que el mar peruano.<sup>15/</sup>

Pillay, en 1973, calculó la productividad media mundial de la acuicultura en 1.5 toneladas por hectárea al año, mientras estimaba que en Asia la producción pesquera "cultivada" alcanzaría participaciones sobre el total capturado de 40% en China, de 38% en la India y de 22% en Indonesia.

Aunque las investigaciones estén confirmando con rapidez la factibilidad de la acuicultura, su uso en gran escala se ve entorpecido por problemas legales de organización, políticos y técnicos. Sólo eliminando estos obstáculos podrá la acuicultura tornarse en nueva y poderosa fuente de recursos.

Por ejemplo, en Cananlá, estado de São Paulo (Brasil) las investigaciones han mostrado la adaptación de la ostra japonesa (*Cassostrea gigas*) y hoy día se está enseñando a gente del pueblo la técnica de cultivo del molusco. Sin embargo, hay razones para temer que por carecer de locales adecuados, esa gente termine siendo explotada por algunos intermediarios que disponen de transporte hacia los centros de consumo, de los aparatos depuradores indispensables, de contactos comerciales, etc. Con esto, las inversiones que ha hecho el gobierno del estado durante años de investigación no cumplirían con su objetivo de promoción social de la gente por medio del cultivo acuícola.

La FAO ha señalado que tan grave como la carencia de recursos financieros para impulsar la acuicultura es la existencia, entre los responsables de elaborar políticas y tomar decisiones, de una serie de conceptos erróneos respecto a las reales posibilidades de esta actividad. Persiste la creencia de que la acuicultura aún se halla en etapa experimental, que es anti-económica y que será aplicable sólo a alimentos de lujo, aunque en realidad ella esté bien implantada en algunas regiones y, en ciertos casos, pueda producir proteínas animales por lo menos tan baratas como las actividades ganaderas terrestres o la pesca de recolección.<sup>16/</sup>

Tales obstáculos podrán ser salvados con el uso de la planificación y un mejor conocimiento de los avances y posibilidades de la acuicultura. Esta ofrece a la planificación, la ventaja de que sus "cosechas" son previsible, lo que facilita la planificación misma y asegura al inversionista menores riesgos en el negocio.

---

<sup>15/</sup> Paulo Moreira, op.cit.

<sup>16/</sup> FAO, The Potencial for Increased Production from the Fisheries and Requirements for Investment, Roma, marzo de 1976.

En América Latina la acuicultura está aún en una etapa incipiente, siendo contados los casos de aprovechamiento comercial, siempre en escala muy reducida. Por supuesto, las conocidas deficiencias institucionales de los sectores pesqueros iberoamericanos serán mucho más graves en el caso de la acuicultura. Por esta razón, el BID y la FAO están empezando una acción conjunta con el objeto de proponer a los países de la región las medidas necesarias para crear condiciones favorables al desarrollo de la actividad en niveles que les permitan suplir el déficit alimenticio de sus poblaciones con proteínas provenientes del "cultivo de animales acuáticos".

### Resumen

La población mundial deberá alcanzar a los 4 600 millones en 1980 y a los 6 600 millones a fines del siglo. Sólo para mantener los actuales niveles de consumo per cápita se necesitaría aumentar la producción pesquera en más de 8 millones de toneladas por año en 1980 y más de 27 millones de toneladas por año a fines del siglo, esto sin aumentar las cantidades destinadas a harina de pescado. Sin embargo, ante la expectativa de que los ingresos per cápita a nivel mundial también se eleven y con ellos el consumo per cápita de pescado - de 12 kilos en promedio a unos 13.3 kilos en 1980 y posiblemente 16.2 kilos al final del siglo - la demanda adicional de pescado en 1980 sería de 18.5 millones de toneladas anuales, y en el año 2000 llegaría a los 63 millones de toneladas.

Se puede concluir entonces que mantenidos los actuales métodos de explotación y comercialización de especies tradicionales, difícilmente podría la pesca satisfacer la creciente demanda mencionada. De otra parte, pese a los recursos no tradicionales que se consideran en los días que corren, los problemas tecnológicos y económicos de su recolección, máxime teniendo en cuenta los crecientes costos de los combustibles, no permiten pensar que los recursos vivos del mar puedan a corto plazo reducir apreciablemente el déficit alimenticio que agobia al mundo.

Básicamente, los recursos subexplotados que podrían emplearse eficazmente son: i) los peces pelágicos pequeños, de los cuales ya se obtienen grandes cantidades y para cuya adaptación al consumo humano se debería buscar una tecnología adecuada; ii) los desechos, incluido lo que se pesca accidentalmente con los camarones, que hoy se botan pero que podrían utilizarse como alimento humano si se encuentra la fórmula correcta; iii) los cefalópodos y los mejillones, y iv) los peces linterna y el krill, que forman un gran grupo, pero que son, sin embargo, los que presentan las mayores dificultades y demandan importantes estudios para su aprovechamiento.

En lo que atañe a nuestro continente, es primordial encontrar la fórmula que permita modificar el hecho de que, por un lado, se exporten las proteínas de que carece, mientras los ingresos no representen la misma ventaja que para otros países cuya pesca es cuantitativamente menor pero de más valor en el comercio internacional. Evidentemente, por lo menos debieran quedar mayores cantidades en la región, para utilización directa del pescado que ahora se destina a harina de pescado y también su aprovechamiento en alimentos para la avicultura y la crianza de cerdos.

En lo que se refiere a la pesca marítima de recolección, los crecientes costos de los combustibles imponen una tenaz persecución de la eficiencia en todas las fases del proceso, desde la captura hasta la comercialización final de los productos, que, como se dijo, deben corresponder a los niveles de ingreso de las poblaciones, abandonándose las consideraciones secundarias en pro de la finalidad última del pescado, cual es la de alimentar a las poblaciones de la región. Finalmente, la acuicultura en todas sus modalidades despunta como una real probabilidad, si se logran superar algunos obstáculos institucionales.

## LOS PROBLEMAS INVOLUCRADOS EN LAS NEGOCIACIONES DE NACIONES UNIDAS Y OTROS FOROS

Hugo Caminos

Director Adjunto, Estudios Especiales, Secretaría  
de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre el Derecho del Mar

### I. INTRODUCCION

La evolución de las normas del derecho del mar sobre conservación y utilización de los recursos vivos del mar, en el último cuarto de siglo, constituye uno de los capítulos más significativos del derecho internacional actual. Ese desarrollo, impulsado desde sus comienzos por los países ribereños en desarrollo, principalmente de América Latina, está a punto de culminar en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en cuyas negociaciones participan más de 150 Estados.

En el derecho tradicional el problema de la pesca se resolvía a través del dualismo mar territorial-alta mar. En el mar territorial, donde se extiende la soberanía del Estado ribereño, éste tiene el derecho exclusivo de pesca. Más allá, rige la libertad de pesca, junto a las otras libertades de la alta mar.

Esta simple fórmula jurídica originada hace más de tres siglos se mantuvo mientras la navegación y la pesca eran los únicos usos del mar. La libertad de pesca se apoya en la idea del carácter inagotable de los recursos.

El proceso que conduce hacia la institucionalización de la zona económica exclusiva, rompiendo el dualismo clásico, es el resultado de la revolución tecnológica y los nuevos usos del mar, que amenazan con el agotamiento de las especies y la contaminación marina, y de los cambios fundamentales en la composición de la comunidad internacional.

¿Cómo podríamos sintetizar esta evolución?

La solución que primero aparece consiste en el establecimiento de zonas de conservación en aquellas partes de la alta mar contiguas a las costas de un Estado. La idea fue lanzada por el Presidente Truman en una de sus proclamações de 1945 y recogida años más tarde en la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar (Ginebra, 1958), cuyo artículo 6 reconocía al Estado ribereño "un interés especial en el mantenimiento de la productividad

/de los

de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial". Sin embargo, el procedimiento previsto para la aplicación de medidas unilaterales por el Estado ribereño era tan complicado que el sistema no se llevó a la práctica, pese a que no faltaron conflictos entre algunos Estados ribereños en desarrollo y ciertas potencias marítimas cuyos nacionales pescaban en esas aguas amenazando los recursos por un exceso de explotación.

La segunda solución apunta más bien hacia la distribución de las especies que a su conservación, y consiste en acordar al Estado ribereño derechos preferenciales de pesca en las zonas adyacentes a su mar territorial. En sus sentencias en los casos de Competencia en materia de pesquerías, promovidos por el Reino Unido y la República Federal de Alemania contra Islandia,<sup>1/</sup> la Corte Internacional de Justicia consideró que en los años recientes ha cristalizado como derecho consuetudinario, surgido de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Ginebra, 1960) "el concepto de derechos preferenciales de pesca en las aguas adyacentes, en favor del Estado ribereño que se encuentran en una situación especial de dependencia de sus pesquerías costeras y cuya preferencia rige frente a otros Estados interesados en la explotación de las mismas especies ...". Esta idea se puso de manifiesto en las primeras etapas de las negociaciones de la actual Conferencia.

La tercera solución es la de la zona exclusiva de pesca. En el mismo párrafo de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia, también se indica que el concepto de zona de pesca, o sea el área en la que un Estado puede reivindicar jurisdicción exclusiva de pesca, independientemente de su mar territorial, hasta un límite de 12 millas a partir de las líneas de base, "parece ahora como generalmente aceptada". En la opinión individual colectiva de cinco jueces de la Corte, éstos interpretan este límite en el sentido de que la extensión de 12 millas "ha obtenido reconocimiento a tal punto que aún los Estados que pescan en aguas alejadas no objetan más la extensión hasta 12 millas de la jurisdicción exclusiva de pesca de un Estado ribereño". Esta opinión ubica la aceptación de dicha zona hacia la mitad de la década del 60. En cuanto a las reivindicaciones de extensión mayor, los mismos magistrados señalan que si bien esta tendencia se inició en América Latina, últimamente ha sido seguida en otros continentes y aunque no puede considerarse como "generalmente aceptada", por haber sido motivo de protestas por parte de algunas potencias marítimas que pescan en aguas distantes, la mayoría de los Estados no han formulado objeciones y, por el contrario, ha hecho manifestaciones que son incompatibles con eventuales protestas.

Finalmente, las negociaciones en la Conferencia de las Naciones Unidas se han orientado hacia la solución de la zona económica exclusiva que atribuye al Estado ribereño derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo y las aguas suprayacentes, hasta un máximo de 200 millas.

<sup>1/</sup> International Court of Justice, Reports 1974, pág. 3 y pág. 175 respectivamente.

## II. LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Los temas relativos a la pesca y conservación de los recursos vivos del mar corresponden a la Segunda Comisión de la Conferencia. Cuando ésta comenzó sus trabajos en Caracas en 1974, la Comisión resolvió examinar uno por uno todos los temas que le fueron asignados, en el orden en que aparecen en la lista preparada conforme a la Resolución 2750 C (XXV) de la Asamblea General. En esa lista figuran varios temas vinculados a la pesca: el tema 6, "Zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial"; el tema 7, "Derechos preferenciales u otra jurisdicción no exclusiva del Estado ribereño, sobre los recursos situados fuera del mar territorial"; el tema 8, "Alta mar"; el tema 9, "Países sin litoral", en el subtema titulado "Derechos e intereses de los países sin litoral con respecto a los recursos vivos del mar"; y el tema 10, "Derechos e intereses de los países de plataforma encerrada, plataforma estrecha o costa pequeña", en el subtema relativo a pesquerías. Además, los temas 5, "Plataforma Continental", 16, "Archipiélagos" y 17, "Mares cerrados y semicerrados", contienen algunas referencias sobre recursos vivos.

## III. EL DOCUMENTO DE CARACAS: PRINCIPALES TENDENCIAS

La labor de Caracas fue la de identificar las principales tendencias y reducirlas a fórmulas generalmente aceptables. Ese primer paso era indispensable para hacer posible la negociación en una fase ulterior, pues la herencia recibida de la Comisión de los Fondos Marinos consistía en un cúmulo de propuestas y documentos de trabajo, al que se sumaron los numerosos proyectos oficiales y oficiosos que se fueron presentando en las sesiones de Caracas. Se elaboraron trece documentos de trabajo, uno por cada tema asignado a la Comisión, que se sometieron a dos lecturas en sesiones oficiosas. Finalmente, aquellos fueron recogidos en un solo documento con 243 disposiciones.<sup>2/</sup> De éstas sólo 136 constituyen textos únicos; las demás tienen dos o más fórmulas alternativas.

Examinaremos brevemente las principales corrientes reflejadas en el documento de Caracas, pues de allí surgen los problemas que se han venido planteando en las negociaciones de la Conferencia.

1) La primera cuestión es la de la naturaleza de los derechos del Estado ribereño sobre los recursos más allá de sus aguas territoriales. En Caracas, aún coexisten dos temas independientes que son en realidad excluyentes: el de zona económica exclusiva y el de los derechos preferenciales del Estado ribereño sobre los recursos

<sup>2/</sup> Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales, Vol. III, pág. 123. (Este documento único de trabajo fue publicado originalmente como documento A/CONF.62/C.2/WP.1.)

situados fuera del mar territorial. De ahí, por ejemplo, que la tendencia representada por el proyecto de artículos sobre pesca presentado por los países de Europa Occidental <sup>3/</sup> con la excepción del Reino Unido, no se incluyese como una alternativa dentro del concepto de la zona económica exclusiva, sino que fue recogida en el tema de los derechos preferenciales. La razón habría sido que si bien el proyecto preveía una zona fuera del mar territorial donde el Estado ribereño podía ejercer ciertos derechos, éstos no tenían el carácter de derechos de soberanía sobre los recursos como los que caracterizan la noción de zona económica exclusiva.

Este problema quedó superado cuando en la primera de las sesiones celebradas en 1976 en Nueva York, los países de la Comunidad Económica Europea apoyaron la idea de la zona económica exclusiva.

En el otro extremo, para los países denominados "territorialistas", el concepto de zona económica exclusiva quedaría englobado en un mar territorial de hasta 200 millas.

2) Lo relativo al límite exterior de la zona económica exclusiva no presentó mayores dificultades y desde un comienzo se aceptó la distancia máxima de 200 millas náuticas medidas a partir de las líneas de base desde las cuales se mide el mar territorial.

3) Una de las cuestiones más importantes desde el punto de vista de la economía de los océanos, es la de la administración y conservación de los recursos vivos en la zona económica exclusiva.

En este problema se reflejan tres criterios básicos: a) el que acuerda al Estado ribereño derechos exclusivos con la sola indicación de "procurar mantener la productividad de las especies y evitar efectos perjudiciales para la supervivencia de los recursos vivos más allá de dicha zona", y señala que para estos fines "promoverá la cooperación que fuese necesaria con otros Estados y con las organizaciones internacionales competentes". Un ejemplo de esta tendencia está dado por la disposición 108, fórmula A, del documento de Caracas, inspirada en un proyecto presentado al Comité de Fondos Marinos por Ecuador, Perú y Panamá.<sup>4/</sup> b) El que hace responsable al Estado ribereño del mantenimiento de las poblaciones a un nivel que permita el máximo rendimiento constante, la utilización racional y las asignaciones de prioridad a la producción de pescado para el consumo humano, cuando así lo requieran las necesidades del propio Estado ribereño. Asimismo, éste queda facultado para dictar medidas reglamentarias, incluso la de exigir su autorización para utilizar barcos y aparejos de pesca en la zona, pudiendo limitar su número. Además, establece la obligación del

---

<sup>3/</sup> Ibid., pág. 248. (Documento A/CONF.62/C.2/L.40 y Add.1.)

<sup>4/</sup> Ibid., pág. 118, art. 4.



Estado ribereño de investigar los recursos para asegurar su mantenimiento y su utilización racional, debiendo publicar los resultados de dicha investigación. Este es el criterio que sigue la fórmula B de la misma disposición 108 y que figura en un proyecto presentado al Comité de Fondos Marinos por Australia y Nueva Zelandia.<sup>5/</sup> c) El que obliga a los Estados a cooperar en la elaboración de normas globales y regionales para la conservación, distribución y aprovechamiento racional de los recursos vivos, ya sea directamente o en el marco de las organizaciones pesqueras internacionales o regionales. Se propone un sistema de consulta con los Estados ribereños de la región, antes de que el Estado ribereño aplique los reglamentos respectivos en su zona. Además, se prevé que la FAO lleve un registro de expertos internacionales para que asesore a los Estados en desarrollo a requerimiento de éstos, con respecto al aprovechamiento de las pesquerías. Esta tendencia, que combina las facultades reglamentarias del Estado ribereño con ciertos deberes en cuanto a la conservación y a la máxima utilización, se refleja en la misma disposición 108, fórmula C, y es la seguida en un proyecto de los Estados Unidos.<sup>6/</sup>

El principio de máxima utilización está directamente vinculado a las posibilidades de participación de los nacionales de otros Estados en la explotación de los recursos vivos en la zona económica exclusiva. Así, el citado proyecto de Estados Unidos, una propuesta de los países socialistas de Europa Oriental <sup>7/</sup> y otras de tendencia similar, disponen que cuando el Estado ribereño no pesque el 100% de la captura permisible en su zona, deberá permitir la pesca a los nacionales de terceros Estados.

Esta es una de las cuestiones más controvertidas en las negociaciones de la Conferencia: el acceso a la zona económica exclusiva de los países sin litoral, de los denominados "en situación geográfica desventajosa" y de los Estados que hayan pescado habitualmente en la región.

El documento de Caracas muestra las distintas variantes presentadas: acceso dispuesto por el Estado ribereño sobre bases equitativas; acceso según un orden de prelación entre los grupos de Estados interesados y con un régimen de pago de licencias; derecho de acceso de los Estados en desarrollo sin litoral y los demás Estados en situación geográfica desventajosa, debiendo convenir con el Estado ribereño las condiciones para el ejercicio de tales derechos; y, como solución más extrema, la creación de una zona económica regional entre

---

<sup>5/</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, Vigésimo-octavo período de sesiones, Vol. IV, Suppl. Nº 21 (Doc. A/9021). (Informe de la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional), págs. 118-119, Variante H, II, III y X.

<sup>6/</sup> Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales, Vol. III, pág. 254 (Documento A/CONF.62/C.2/L.37).

<sup>7/</sup> Ibid., pág. 245 (Documento A/CONF.62/C.2/L.38).

los Estados ribereños vecinos sin litoral, tal como lo propicia un proyecto de Bolivia y Paraguay.<sup>8/</sup>

4) La regulación de la pesca de algunas especies es objeto de disposiciones particulares. Así, en el caso de las especies altamente migratorias, como el atún, el documento recoge algunos principios del ya citado proyecto de artículos presentado por Estados Unidos, estableciendo la competencia de las organizaciones pesqueras internacionales o regionales en materias de conservación, distribución, pago de derechos, etc.<sup>9/</sup> Además, se incluye como alternativa, una propuesta de Australia y Nueva Zelanda <sup>10/</sup> orientada en el mismo sentido, aunque la competencia de las organizaciones internacionales estaría sujeta a un dictamen del Director General de la FAO. Otras disposiciones reglan la preservación y explotación de las poblaciones anádromas, como el salmón, que viven en el mar pero desovan en aguas frescas dentro de límites bien reconocidos de jurisdicción nacional, y las catádromas, como la anguila, que pasan la mayor parte de su ciclo vital en aguas frescas y migran hacia zonas marítimas, en la fase de cría.

5) Finalmente, el documento refleja las tendencias sobre la aplicación de medidas por el Estado ribereño, en los casos de violaciones a sus reglamentos de pesca en la zona económica exclusiva:<sup>11/</sup> una fórmula coincidente con un proyecto soviético en la Comisión de Fondos Marinos,<sup>12/</sup> autoriza la detención e inspección del buque aunque la jurisdicción corresponde al Estado del pabellón; otra, que figura, en el ya citado proyecto de Estados Unidos, establece la misma jurisdicción siempre que el Estado de nacionalidad del buque cuente con procedimientos eficaces, previendo el levantamiento del arresto del buque y sus tripulantes bajo fianza o caución razonables; la tercera fórmula que aparece en una propuesta del Canadá, India, Kenia y Sri Lanka,<sup>13/</sup> determina la jurisdicción y control del Estado ribereño sobre todas las actividades pesqueras.

---

<sup>8/</sup> Ibid., pág. 267 (Documento A/CONF.62/C.2/L.65).

<sup>9/</sup> Ibid., pág. 145 (Disposición 112, Fórmula A).

<sup>10/</sup> Ibid., pág. 264 (Documento A/CONF.62/C.2/L.57/Rev.1).

<sup>11/</sup> Ibid., pág. 146 (Disposición 114).

<sup>12/</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, Vigésimo-octavo período de sesiones, Vol. IV, Suppl. Nº 21 (Doc. A/9021). (Informe de la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional), pág. 139, Variante A, para.6.

<sup>13/</sup> Ibid., Vol. III, Suppl. Nº 21 (Doc. A/9021), pág. 94, Artículo 13, primera parte.

#### IV. EL TEXTO UNICO DE GINEBRA

En la sesión de Ginebra de 1975, la Conferencia encomendó a los Presidentes de las tres Comisiones principales la preparación de un texto único oficioso de negociación que abarque los temas asignados a su Comisión, teniendo en cuenta los debates y los resultados de los grupos oficiales y oficiosos. Ese documento no prejuzgaría la posición de ninguna delegación y no constituiría un texto negociado o un compromiso aceptado, sirviendo solamente como base para la negociación. Los artículos sobre pesquerías de mayor interés para nuestra discusión, son los comprendidos en la parte de la zona económica exclusiva.<sup>14/</sup> Asimismo, algunas disposiciones referentes a este tema se encuentran en la Parte IV, Plataforma Continental; Parte V, Alta Mar; Sección I, Disposiciones Generales y Sección II, Administración y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar; Parte VII, Archipiélagos y Parte IX, Mares cerrados y semicerrados.

Los artículos sobre administración y conservación de los recursos en la alta mar no presentan mayores dificultades. No obstante, cabe mencionar que ya en la Comisión de Fondos Marinos algunas delegaciones sostuvieron que el espacio oceánico fuera de la jurisdicción nacional debía concebirse como una unidad y que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos debería abarcar también los recursos vivos de la alta mar. Los lineamientos seguidos por el texto único en esta materia, son: a) el derecho de pesca en favor de los nacionales de todos los Estados, salvo las obligaciones en virtud de tratados y los derechos, deberes e intereses del Estado ribereño con relación a las poblaciones idénticas o asociadas en las zonas económicas exclusivas y en una zona adyacente fuera de esta última, a las especies altamente migratorias, a los mamíferos marinos y a las poblaciones anádromas y catádromas; b) la obligación de los Estados de adoptar medidas, respecto de sus nacionales, para la conservación de los recursos y la obligación de cooperación internacional, y c) el establecimiento de normas para la determinación de la captura permisible, teniendo en cuenta los factores ambientales y económicos, incluidas las necesidades especiales de los países en desarrollo.

El verdadero problema surge con el régimen de los recursos vivos en la zona económica exclusiva y es lógico que así sea, pues la FAO ha estimado que aproximadamente un 95% de los recursos vivos del mar quedarán comprendidos en las zonas económicas exclusivas que se extiendan hasta las 200 millas.

---

<sup>14/</sup> Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos Oficiales, Vol. IV (Document A/CONF.62/WP.8/Parte II), Arts. 45-46, pág. 167, y 50-60 pág. 168.

Los artículos del texto único de Ginebra se basan sustancialmente en la sexta revisión del proyecto sobre zona económica exclusiva elaborado en el grupo oficioso de expertos jurídicos presidido por el Ministro Jens Evensen, de Noruega. Dicho proyecto de artículos fue enviado al Presidente de la Segunda Comisión como una contribución a la preparación del texto único, y en verdad tuvo una influencia preponderante en este documento. Cabe señalar que cuatro delegados que habían participado en el Grupo Evensen hicieron pública una nota dirigida al Presidente de la Segunda Comisión, expresando que los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa no se hallaban suficientemente representados en aquel foro y que el proyecto Evensen, en su conjunto, era inaceptable pues el apoyo de esos países al concepto de zona económica dependía de que se contemplasen adecuadamente los intereses de los mismos. La nota estaba suscrita por los jefes de las delegaciones de la República Federal de Alemania, Nepal, Singapur y Zambia.

Al mismo tiempo, el Grupo de los 77 produjo un proyecto de artículos sobre zona económica exclusiva que también fue remitido al Presidente de la Segunda Comisión para contribuir a la preparación del texto único. Igualmente, en este caso, el Presidente del Grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa del Grupo de los 77, dirigió una nota al Presidente de la Segunda Comisión advirtiéndole que su grupo tenía serios reparos al documento por no reflejar equitativamente sus intereses. Asimismo, indicaba que los documentos preparados por el propio Grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, contenían los puntos de vista que consideraba aceptables.

Estos antecedentes nos marcan el punto crucial de las negociaciones sobre conservación y explotación de los recursos vivos.

¿Cuáles son las características del texto único de Ginebra en cuanto a la pesca en la zona económica exclusiva?

1º Los derechos del Estado ribereño sobre los recursos renovables, como allí se los denomina, se califican como "derechos de soberanía", según la fórmula del artículo 2 de la Convención sobre Plataforma Continental (Ginebra, 1958). Pero la definición es aquí más completa pues comprende "los fines de exploración y explotación, conservación y administración de dichos recursos". La expresión había sido empleada en diversos textos, como la Declaración de Santo Domingo con relación al mar patrimonial, el proyecto Evensen y también el del Grupo de los 77.

2º Se fija el límite máximo de 200 millas.

39 Se establece el derecho del Estado ribereño de determinar la captura permisible en su zona económica exclusiva. El proyecto Evensen también reconoce este derecho pero allí el mismo no figura al comienzo del artículo, en párrafo aparte, como en el texto único, sino que se menciona a continuación de las medidas cuyo objetivo primordial es la preservación de las especies, evitando la amenaza de un exceso de explotación, y de la obligación del Estado ribereño de cooperar con las organizaciones regionales y mundiales. En el texto único estas últimas referencias figuran en el segundo párrafo del artículo.

Además, el texto único expresa la finalidad del mantenimiento o restablecimiento del máximo rendimiento constante, con arreglo a factores económicos y ambientales, entre los que se enumeran las necesidades de las comunidades pesqueras ribereñas y las de los países en desarrollo; la consideración de las medidas de conservación y administración sobre las especies asociadas; y el aporte e intercambio de datos científicos y estadísticos por conducto de las organizaciones subregionales, regionales o mundiales.

49 En lo concerniente a la utilización de los recursos vivos, el texto único sigue de cerca el proyecto Evensen. Se establece la obligación del Estado ribereño de promover el objetivo de la óptima utilización y se le reconoce el derecho de determinar su capacidad de explotación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Cuando dicho Estado carezca de la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente mediante acuerdos u otros arreglos.

La enumeración no taxativa de los factores que el Estado ribereño tomará en cuenta al dar acceso a otros Estados a su zona económica exclusiva, tiene como fuente el proyecto Evensen. Entre esos factores se mencionan: la importancia de los recursos vivos de la zona para la economía del Estado ribereño y para sus demás intereses nacionales; lo dispuesto sobre el acceso a la zona de los Estados sin litoral y otros Estados en desarrollo de la región o subregión con ciertas características geográficas; los requerimientos de los países en desarrollo de la región o subregión, con respecto a la pesca de una parte de los excedentes, y la necesidad de reducir al mínimo la perturbación de la economía de los Estados cuyos nacionales han pescado habitualmente en la zona o han hecho esfuerzos sustanciales de investigación e identificación de las poblaciones. También proviene del proyecto Evensen la lista no exhaustiva de cuestiones sobre las que podrán versar las reglamentaciones dictadas por el Estado ribereño con relación al acceso de nacionales de otros Estados a la zona económica exclusiva: concesiones de licencias; especies y cuotas de captura; temporadas y zonas de pesca; tipo, tamaño y cantidad de aparejos; tamaño y edad de los peces; empresas mixtas y otros arreglos de cooperación; transmisión de tecnología; procedimiento para el cumplimiento de las disposiciones, etc.

59 Una disposición especial regla la cooperación y coordinación en los casos de poblaciones idénticas o de especies asociadas que se encuentran dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, o dentro de las zonas económicas exclusivas, o en una zona adyacente más allá de la zona económica exclusiva. En el primer supuesto, se establece que los Estados ribereños procurarán convenir directamente, o a través de las organizaciones subregionales o regionales, las medidas necesarias para asegurar la conservación y el desarrollo de dichas poblaciones. Para el segundo, esa cooperación se amplía a los Estados que pescan esas poblaciones en la zona adyacente para concertar las medidas de conservación de esas especies en la zona adyacente.

69 En cuanto a las especies altamente migratorias, enumeradas en un anexo, el Estado ribereño y los demás Estados que pesquen en la región deberán cooperar, ya sea directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, con miras a la conservación y a la utilización óptima, dentro y fuera de la zona económica exclusiva. Esos Estados deberán colaborar para establecer una organización internacional competente cuando no existiere. Estas disposiciones especiales se aplican junto con las demás disposiciones sobre la zona económica exclusiva.

79 Se salvaguarda el derecho de un Estado ribereño o de una organización internacional a prohibir, regular y restringir la explotación de mamíferos marinos, estableciéndose una obligación general de cooperación entre los Estados para la protección y ordenamiento de la explotación de esas especies.

89 Se contemplan normas especiales sobre poblaciones anádromas y especies catádromas. Para las primeras, se asegura el interés y la responsabilidad primordial de los Estados en cuyos ríos se originan esas poblaciones. Para las segundas, el Estado ribereño en cuyas aguas esas especies pasan la mayor parte de su ciclo vital, será responsable de su ordenamiento y asegurará la entrada y la salida de los peces migratorios.

99 Las poblaciones sedentarias, que forman parte de los recursos naturales de la plataforma continental, quedan excluidas del régimen establecido para los recursos vivos en la zona económica exclusiva. Por tanto, no se aplican a dichas especies las normas sobre administración, conservación y utilización y, en particular, las relativas a la participación de otros Estados en su explotación.

109 Los Estados sin litoral tienen derecho a participar en la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños contiguos, sobre una base equitativa y teniendo en cuenta los factores económicos y geográficos de todos los Estados ribereños. Se trata de un nuevo texto, inspirado en la disposición correlativa del proyecto Evensen. Las modalidades y

/condiciones de

condiciones de tal participación se establecerán mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales. Pero, los Estados desarrollados sin litoral sólo podrán ejercer sus derechos en las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños desarrollados contiguos. Asimismo, este derecho es sin perjuicio de las normas ya mencionadas sobre conservación y utilización de los recursos vivos. Por esta razón, se interpretó que la aplicación del artículo estaba sujeta a la existencia de un excedente de la captura permisible.

11º A los Estados ribereños en desarrollo que estén situados en una subregión o región, cuyas características geográficas los hagan depender particularmente de la explotación de los recursos vivos en las zonas económicas exclusivas de sus Estados vecinos para satisfacer las necesidades nutricionales de sus habitantes, y los Estados ribereños en desarrollo que no pueden reivindicar zonas económicas exclusivas especiales, se les da el derecho a participar, sobre una base equitativa, en la explotación de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de otros Estados de la subregión o región. Como en el caso de los Estados sin litoral, las modalidades y condiciones de tal participación se determinarán mediante acuerdos teniendo en cuenta las circunstancias económicas y geográficas pertinentes de todos los Estados interesados. Se menciona la necesidad de evitar efectos perjudiciales para las comunidades o industrias pesqueras de los Estados en cuyas zonas se ejerce el derecho de participación. De igual modo, este derecho es sin perjuicio de lo dispuesto con relación a la conservación, administración y utilización de los recursos vivos.

12º Los derechos acordados a los Estados sin litoral y a otros Estados con características geográficas especiales no podrán transferirse sin el consentimiento expreso del Estado ribereño.

13º En cuanto a la aplicación de las leyes y reglamentos del Estado ribereño, éste podrá adoptar las medidas necesarias como la visita, el registro, la inspección, el apresamiento y la iniciación de procedimientos judiciales. Los buques apresados y sus tripulaciones serán liberados inmediatamente bajo fianza razonable u otra garantía. Asimismo, se excluye la pena de prisión por violaciones a los reglamentos de pesca en la zona económica exclusiva u otra forma de pena corporal, salvo acuerdo entre los Estados interesados.

## V. EL TEXTO REVISADO

El texto único de Ginebra fue la base de los trabajos realizados por la Segunda Comisión durante la sesión celebrada en Nueva York en la primavera de 1976. Allí se realizó un prolijo examen, artículo por artículo, con miras a la publicación de un texto revisado al término de dicha sesión. La Segunda Comisión convino en seguir la "regla del silencio", según la cual las delegaciones se abstendrían de hacer uso de la palabra cuando estuvieran esencialmente de acuerdo con el texto único. A su vez, el silencio sobre las enmiendas presentadas sería interpretado como falta de apoyo a las mismas. Como lo observa el Presidente de la Comisión en su nota introductoria al texto único revisado,<sup>15/</sup> se realizaron 53 sesiones oficiosas con más de 3 700 intervenciones y se propusieron más de mil enmiendas. A su juicio, muy pocas de ellas "lograron hacer del texto un instrumento más adecuado para lograr el objetivo final de la Conferencia".

Un breve análisis de las principales propuestas hechas durante ese debate nos dará un panorama de las cuestiones involucradas en las negociaciones sobre el aprovechamiento y la preservación de los recursos vivos en la zona económica exclusiva.

1) En el artículo que define los derechos del Estado ribereño sobre los recursos de la zona, el grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa, se expresó a favor de la eliminación del término "exclusiva" y de las palabras "de soberanía", dejando únicamente el término "derechos".

Perú sugirió, para el caso en que se eliminase el calificativo de "exclusiva", modificar la denominación de la zona, por la de "zona de jurisdicción nacional". Dentro de esta misma corriente, a la que algunos atribuyen la intención de "territorializar" la zona económica exclusiva, se presentaron otras propuestas que reiteraban posiciones más extremas, tal vez con el fin de contrarrestar la tendencia a la que los Estados del grupo territorialista, adjudicaban el propósito de convertir la zona económica exclusiva en una parte de la alta mar.

Argelia propuso que a continuación de la expresión "derechos de soberanía" se agregasen las palabras "sin perjuicio de los derechos de explotación de los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa". Además, su propuesta vinculaba los derechos otorgados a estos últimos, con el espíritu de las declaraciones de la Sexta y Séptima sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

---

<sup>15/</sup> Ibid., Vol. V (Documento A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Parte II), pág. 151.



Algunos países apoyaron la idea de mencionar expresamente a los Estados en desarrollo sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la definición de la zona económica exclusiva. Otros, sugirieron el agregado de un nuevo párrafo final que salvaguardase los derechos de ese grupo de países.

Los miembros de la Comunidad Económica Europea aceptaron la calificación de derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos de la zona económica exclusiva, aunque con la limitación de que tendría jurisdicción y no derechos de soberanía, en cuanto a su conservación y administración.

Australia propuso reemplazar la expresión "recursos renovables y no renovables" por la de "recursos vivos y no vivos" y esta enmienda fue incorporada al texto revisado.

2) En cuanto al límite máximo de 200 millas, algunos miembros del grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa reservaron su posición. Iraq sostuvo que esa distancia no debía aplicarse a los mares cerrados.

3) En la discusión del artículo 50, relativo a la conservación de los recursos vivos, los Países Bajos propusieron agregar la palabra "científicos" para calificar los datos a tomarse en cuenta por el Estado ribereño al adoptar las medidas pertinentes de conservación y administración. Esta propuesta fue apoyada por varias delegaciones y fue la única reflejada en el texto revisado.

Otros países, entre ellos varios socialistas, propiciaron la inclusión, como factor a considerar al tomarse dichas medidas, las estimaciones hechas por las organizaciones subregionales, regionales o globales. España y Portugal propusieron enmiendas en el mismo sentido.

Una propuesta de Suecia, que contó con el apoyo de varios países socialistas y de algunos Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, establecía que las medidas se tomarían en cooperación con aquellos de estos últimos que participen en la explotación de la zona económica exclusiva respectiva y con las organizaciones subregionales, regionales o globales competentes. También se sugirió que al adoptarse las medidas para alcanzar el rendimiento constante, junto con los factores económicos y ambientales pertinentes, a tenerse en cuenta, entre ellos las necesidades de las comunidades pesqueras ribereñas y las de los países en desarrollo, se añadiese: "Como así también de los demás países que hubiesen incurrido en gastos materiales sustanciales y de otra naturaleza con el fin de explorar y ubicar poblaciones de peces y que pescaban en la zona antes de entrar en vigencia la presente Convención".

Hubo una propuesta de suprimir el artículo que fue apoyada por algunos países costeros en desarrollo.

4) El artículo 51, sobre la utilización de los recursos vivos, fue debatido durante dos sesiones. Singapur propuso que la determinación de la capacidad de explotar los recursos vivos de la zona económica exclusiva por parte del Estado ribereño se hiciera de acuerdo con los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, que también determinarán su propia capacidad. En cambio, otras enmiendas tendían a convertir la obligación de dar acceso al excedente de la captura permisible, en una facultad del Estado ribereño. Una de esas propuestas, presentada por Senegal, contó con el apoyo de los países que quieren reforzar los poderes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva.

Dentro de la corriente que favorece un papel preponderante para las organizaciones internacionales de pesca, los Países Bajos propusieron que la determinación de la capacidad de explotar los recursos vivos por el Estado ribereño se realice luego de consultar con las organizaciones subregionales, regionales o globales competentes. Al mismo tiempo, sugería agregar un nuevo párrafo con el fin de salvaguardar los intereses de los terceros Estados en la zona económica exclusiva, en estos términos: "Cuando el Estado ribereño intente aumentar de modo significativo su capacidad de explotar los recursos vivos en su zona, realizará consultas con los demás Estados que pesquen en su zona con miras a reducir al mínimo las consecuencias económicas adversas para estos últimos. En tales casos, se establecerá como mínimo un período razonable de ajuste". Algunos países que pescan a distancias alejadas de sus costas, apoyaron esta enmienda a la que se opusieron expresamente México y Perú.

Algunas delegaciones propusieron suprimir la referencia al acceso de terceros Estados. La Unión Soviética indicó la conveniencia de eliminar la enumeración de las materias sobre las cuales podrán versar las reglamentaciones sobre la pesca por nacionales de otros Estados, dictadas por el Estado ribereño. Esta propuesta contó con el apoyo de varios países socialistas, del grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, Estados Unidos y otros.

Una enmienda de Dinamarca, apoyada por los Estados escandinavos, agregaba como países a tener en cuenta para participar en la pesca en la zona económica exclusiva, aquellos "cuyas economías dependen abrumadoramente de la pesca, incluso en aguas alejadas". Afganistán propuso que al mencionar los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa se agregase: "Cuyos derechos no estarán sujetos al excedente referido en este párrafo".

5) El artículo 52, relativo a las especies asociadas, fue discutido en dos sesiones oficiosas. Los Países Bajos propusieron introducir la búsqueda de acuerdos sobre la utilización, y no sólo sobre la conservación de estas especies, ya sea directamente entre los Estados interesados o a través de organizaciones internacionales competentes.

/Apoyaron varios

Apoyaron varios países de Europa Occidental, de Europa Oriental, Cuba, Japón, Liberia y Zambia. Canadá propuso agregar que las medidas sobre conservación y administración de estas poblaciones en la zona adyacente, no estarán en conflicto con las que establezca el Estado ribereño para las mismas poblaciones o especies asociadas dentro de la zona. Esta propuesta fue apoyada por un grupo de países ribereños y opuesta por Zambia. Portugal sugirió que en lugar de limitarse las medidas de conservación a la zona adyacente, se tuviera como criterio el de la zona total de distribución. El artículo no tuvo modificaciones en el texto revisado.

6) El artículo 53, sobre las especies altamente migratorias, dio lugar a diversas cuestiones.

Ecuador propuso dos modificaciones: a) agregar un nuevo párrafo 2, donde se reafirma que el Estado ribereño tiene sobre las especies altamente migratorias los mismos derechos que sobre los demás recursos en la zona económica exclusiva; b) limitar las facultades de las organizaciones internacionales, a la posibilidad de hacer recomendaciones al Estado ribereño para que éste adopte medidas compatibles con la óptima utilización de las especies en su zona económica exclusiva. Togo, Mauricio, Congo, Omán, Colombia, Madagascar, Costa de Marfil, China, Libia, Marruecos, Chile, Perú y otros sostuvieron esos principios. En cambio, los Países Bajos, en nombre de los miembros de la Comunidad Económica Europea, propusieron suprimir la referencia a arreglos directos entre los Estados interesados, dejando abierta la cooperación sólo a través de las organizaciones internacionales. Apoyaron Portugal, Polonia, República de Corea, Estados Unidos y otros.

Japón sugirió la supresión del Anexo con la lista de las especies altamente migratorias y el agregado de un nuevo párrafo: "Las especies altamente migratorias referidas en este artículo consisten en el atún, los cetáceos, y las especies que puedan ser incluidas por las organizaciones regionales o globales competentes en base a sus patrones de migración y a la necesidad de una administración regional o global en razón de la participación multinacional en la pesca de dichas especies". Esta enmienda representa la posición de los países que pescan estas especies a distancias alejadas. Apoyaron: Unión Soviética, Estados Unidos, Cuba, República Democrática Alemana y otros.

Chile propuso invertir el orden de los párrafos 1 y 2 y Portugal sugirió que el párrafo final, sobre los mamíferos marinos, fuese un artículo separado. Ambas enmiendas fueron las únicas reflejadas en el texto revisado.

7) En el artículo sobre especies anádromas se hicieron también dos modificaciones. La primera fue presentada por Islandia y consistió en eliminar la palabra "ribereño", por cuanto estas

/especies se

especies se originan en los ríos. La segunda, sugerida por los Países Bajos consistió en sustituir las referencias a la "zona económica exclusiva" por la de "aguas hacia tierra del límite exterior de la zona económica exclusiva", a fin de incluir las aguas de los ríos del Estado de origen o de otro Estado hacia cuyas aguas hayan migrado estas especies.

8) En cuanto a las especies catádromas, la única modificación del texto revisado consistió en incluir la captura dentro del ordenamiento de las pesquerías, en el acuerdo a celebrarse entre los Estados interesados en los casos de migración. La propuesta fue hecha por los Países Bajos y contó con asentimiento general.

9) Las especies sedentarias fueron tratadas al debatirse la cuestión de los recursos de la plataforma continental. La única modificación propuesta fue hecha por Japón y sugería la eliminación de dichas especies de la definición de recursos naturales de la plataforma. El texto revisado mantuvo la misma disposición.

10) Los dos siguientes artículos del texto revisado se ocupan, respectivamente, del derecho de los Estados sin litoral y de otros países con ciertas características geográficas, a participar en la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños contiguos.

Ambas cuestiones presentan dificultades en la etapa actual de las negociaciones. En primer lugar, consideraremos la situación de los Estados sin litoral.

Durante la revisión del texto único, Austria presentó el proyecto del Grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa. El mismo asegura a los países sin litoral el derecho a explotar los recursos vivos de las zonas económicas de la misma región o subregión, en un pie de igualdad con los Estados ribereños, de modo que les permita obtener una parte equitativa de esos recursos. Ese derecho no estaría sujeto a la existencia de un excedente de la captura permisible y sería aplicado a través de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales.

Al igual que el texto único, establecía que los Estados desarrollados sin litoral sólo podrían ejercer sus derechos dentro de las zonas económicas exclusivas de los Estados desarrollados de la misma región o subregión.

Se presentó un nuevo proyecto de artículos con estas características: derecho sobre el excedente de la captura permisible en las zonas económicas exclusivas de la región o subregión sobre

/bases equitativas;

bases equitativas; modalidades y condiciones a establecerse mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales; preferencia en favor de los países en desarrollo sin litoral sobre los terceros Estados, para el acceso a los recursos; limitación para el caso de los Estados sin litoral desarrollados; necesidad de evitar consecuencias adversas sobre los habitantes o la industria pesquera de los países en cuyas zonas económicas se ejerza el derecho; sujeción a los artículos sobre conservación y utilización. Esta enmienda fue apoyada por algunos países costeros latinoamericanos. Su principal novedad consiste en los derechos preferenciales sobre el excedente, reconocidos a los Estados sin litoral.

Zambia reafirmó su proyecto de zonas económicas regionales o subregionales. Irán propuso restringir el derecho de participación excluyendo las zonas económicas exclusivas que no se extiendan más allá de 80 millas fuera del mar territorial. Un Estado costero sugirió la participación sólo como una facultad del Estado ribereño. Camerún presentó un proyecto confirmando a los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa, un derecho de participación, sobre bases de equidad, aplicable a las zonas económicas exclusivas de la región o subregión.

Una delegación sugirió un agregado a la fórmula que reconocía derechos preferenciales a los Estados sin litoral, con el fin de no condicionar su acceso a los recursos vivos a la existencia de un excedente de la captura permisible, en aquellas regiones o subregiones donde las circunstancias así lo permitan. México apoyó la idea y, a su vez, sugirió que se agregue un nuevo párrafo al artículo del texto único, que fue finalmente incorporado al texto revisado. Dice así: "El párrafo 1 se aplicará sin perjuicio de los arreglos concertados en regiones donde los Estados ribereños pueden conceder a Estados sin litoral de la misma región derechos iguales o preferenciales a la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas". Las otras modificaciones del texto revisado consisten: 1) en reemplazar la palabra "vecinos" por "contiguos" al mencionarse los Estados desarrollados en cuyas zonas económicas los Estados desarrollados podrán tener acceso a los recursos; 2) en el párrafo final, se consagró la interpretación predominante del texto de Ginebra en cuanto a la sujeción del artículo a las normas sobre conservación y utilización, es decir, a la existencia de un excedente sobre la captura permisible.

Algunas delegaciones expresaron la necesidad de mantener la distinción entre países sin litoral y países en situación geográfica desventajosa, a los fines de acordarles derechos de participación en la explotación de estos recursos, pues ambos casos no debían equipararse.

11) En cuanto a los Estados en situación geográfica desventajosa, ya señalamos que el texto único no emplea esta expresión sino que se refiere a los países en desarrollo en dos situaciones específicas: a) la de que sus características geográficas sean causa de que deban depender particularmente, para satisfacer las necesidades nutricionales de sus habitantes, de la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de sus Estados vecinos, o b) la de que se trate de Estados ribereños que no puedan reivindicar zonas económicas exclusivas propias. Esos países tendrán el derecho a participar en la explotación de recursos vivos en la zonas económicas de la región o subregión sobre una base equitativa. Asimismo, las modalidades y condiciones serán determinadas por acuerdo, y ese derecho está condicionado a las reglas sobre conservación y utilización, incluso la existencia de un excedente de la captura.

Austria presentó el texto del grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa que concede a estos últimos idéntico derecho que a los Estados sin litoral, es decir, derecho a la explotación sobre bases de igualdad. Al mismo tiempo, contempla la situación de los países desarrollados en situación geográfica desventajosa, que hubieran pescado en áreas marítimas que pasen a formar parte de las zonas económicas exclusivas de países ribereños desarrollados: en este caso, existirá el derecho de continuar esas actividades pesqueras sobre bases de igualdad, dentro de la región o subregión.

Un país del grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa sugirió que el concepto de región - donde regiría el derecho de participación de los Estados en situación geográfica desventajosa, fuese el mismo concepto de región que se aplica en las Naciones Unidas para las comisiones económicas regionales.

Tailandia sugirió un agregado para incluir en el grupo de países beneficiarios, a los que no puedan extender sus zonas económicas exclusivas hasta el límite máximo y a aquellos cuyas industrias pesqueras constituyen un sector sustancial de sus economías y sufran consecuencias adversas debido al establecimiento de zonas económicas exclusivas por sus Estados vecinos.

Trinidad y Tabago apoyó un acceso en las mismas condiciones que los nacionales del Estado ribereño y un derecho de explotación destinado a obtener una parte equitativa de los recursos vivos en beneficio de su interés nacional, incluso el mantenimiento y desarrollo de la industria pesquera. Esta propuesta contemplaba

/la necesidad

la necesidad de reducir al mínimo la carga impuesta sobre un solo Estado ribereño de la región y asegurar que el país en situación geográfica desventajosa no alcance una posición superior a la de los demás Estados ribereños.

Algunas delegaciones insistieron en mantener la distinción entre Estados en situación geográfica desventajosa, desarrollados y en desarrollo. Los países desarrollados que actúan en el respectivo grupo de intereses expresaron su oposición a esa idea.

La única modificación que tuvo el texto revisado fue la ya mencionada respecto a la sujeción del artículo a las reglas sobre conservación y utilización en la zona económica exclusiva.

12) La disposición siguiente, se refiere a la exigencia del consentimiento del Estado ribereño para la transferencia de derechos acordados a los países sin litoral y ciertos Estados con características geográficas especiales, con arreglo a los dos artículos anteriores.

A propuesta de Perú y México, el texto revisado incorporó un nuevo párrafo 2 tendiente a limitar aquella exigencia: "Las disposiciones del párrafo 1 no impiden a los Estados obtener asistencia técnica o financiera de terceros Estados o de organizaciones internacionales a fin de facilitar el ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 58 y 59".

13) La norma sobre aplicación de las leyes y reglamentos del Estado ribereño no tuvo cambios de sustancia.

Algunas propuestas de países ribereños en desarrollo, tendían a reforzar el poder de policía del Estado en su zona económica exclusiva, sobre todo ampliando los casos de prisión o detención de buques. Otras, en cambio, sugeridas por Estados que pescan a distancias alejadas, se orientaban en sentido opuesto.

En su nota introductoria al texto revisado, el Presidente de la Segunda Comisión ubica la cuestión de los derechos de los Estados sin litoral y de ciertos Estados ribereños en desarrollo a la explotación de la zona económica exclusiva, dentro de las que requieren ser objeto de negociación. "A pesar del gran empeño con que se ocuparon de la cuestión el grupo de intereses especiales y otros grupos oficiosos interesados en el tema - agrega - no recibí orientación definida sobre los posibles cambios. Ninguna propuesta obtuvo apoyo significativo". A su juicio, "cualquier cambio importante en las disposiciones pertinentes podría obstaculizar ulteriores negociaciones que pudieran celebrarse".

## VI. LAS NEGOCIACIONES EN EL QUINTO PERIODO DE SESIONES

En el quinto período de sesiones de la Conferencia, que finalizó el 17 de septiembre de 1976, la Segunda Comisión organizó sus trabajos en base a cinco grupos de negociación sobre ciertas cuestiones consideradas prioritarias. El Grupo 1 examinó "La condición jurídica de la Zona económica exclusiva: derechos y deberes del Estado ribereño y de otros Estados en la zona económica exclusiva". El grupo dividió el tema en dos subtemas: 1) condición jurídica de la zona económica exclusiva; 2) derechos y deberes de los Estados en relación con los recursos vivos de la zona económica exclusiva.

Las discusiones no alcanzaron resultados concretos: los países del Grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa reiteraron que la aceptación de la zona económica exclusiva estaba condicionada al reconocimiento de sus derechos y que éstos debían mencionarse en la definición misma de la zona. Algunos integrantes del grupo que pescan a distancias alejadas, propiciaron un papel más importante para las organizaciones internacionales y los Estados que pesquen en la zona, en la determinación de la captura permisible. También sostuvieron la necesidad de eliminar la enumeración detallada de las materias que pueden ser objeto de reglamentación por el Estado ribereño.

Japón expresó la falta de garantías para que los países que practican la pesca tradicional tengan acceso al excedente. España sostuvo que el criterio para definir una situación de desventaja no podrá ser el geográfico sino los factores económico-sociales, y que el problema aparece cuando los Estados obtienen derechos sobre los recursos que venía pescando otro país. Expresó que la solución debe encontrarse en una adecuada interpretación del artículo sobre la utilización de los recursos y que en tal sentido, ninguna potencia marítima podría apoyarse en su situación geográfica desventajosa para lograr un acceso ilimitado a las zonas económicas de países de menor desarrollo.

Algunas delegaciones se refirieron a la necesidad de hallar una definición apropiada de la expresión "Estado en situación geográfica desventajosa".

En relación con las especies altamente migratorias, Ecuador expuso los elementos que a su juicio deberían figurar en el artículo correspondiente y que se basan en el principio de que el Estado ribereño tiene sobre dichas especies, los mismos derechos que sobre el resto de los recursos vivos de la zona económica exclusiva. Se prevé la pesca por otros Estados mediante el pago de derechos, de la parte de la captura permisible que el Estado ribereño no tenga capacidad de pescar. La organización



subregional o regional competente determinará cuándo el recurso haya sido suficientemente explotado y formulará medidas destinadas a asegurar la conservación, el desarrollo y utilización óptima de esas especies. A menos que todos los Estados miembros convinieren en un procedimiento diferente, la adopción de tales medidas requerirá una mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, con la salvedad que las medidas que afecten a la zona económica exclusiva de un Estado ribereño requerirán el consentimiento de dicho Estado. Asimismo, corresponderá a este último asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos así como de las medidas adoptadas por la organización internacional competente, dentro de su zona económica exclusiva. Un número de delegaciones, incluso de varios países latinoamericanos, apoyó la formulación de los elementos precedentes.

Con respecto a las especies catádromas, los Estados más directamente interesados comunicaron al grupo de negociación el acuerdo a que habían llegado sobre ciertas modificaciones en el artículo correspondiente del texto revisado.<sup>16/</sup>

Las negociaciones sobre el acceso de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa a la zona económica exclusiva prosiguieron en un grupo oficioso de negociación, denominado Grupo de los 21, formado por diez delegaciones de países ribereños y otras diez del grupo de intereses que reúne a aquéllos, bajo la presidencia del representante de Fiji. Los esfuerzos se encaminaron hacia el logro de un compromiso y la elaboración de una definición precisa de la expresión "Estado en situación geográfica desventajosa". Este último, según surge de los debates en los diferentes foros de negociación, es un punto que algunos Estados ribereños consideran de importancia. Aunque todavía es prematuro abrir juicio sobre los resultados de estas reuniones, varios de los participantes han expresado interés en reanudarlas en el próximo período de sesiones en mayo de 1977.

## VII. CONCLUSION

En uno de los párrafos de la opinión individual colectiva de cinco de los miembros de la Corte Internacional de Justicia, en los casos de las pesquerías de Islandia, que citamos al comienzo, se expresa que "el derecho en materia de límites de pesca ha sido siempre y debe serlo por su propia esencia, un compromiso entre las reivindicaciones y las pretensiones contrarias de los Estados ribereños y de los Estados que se dedican a la pesca en aguas alejadas".<sup>17/</sup>

<sup>16/</sup> Ibid., Vol. VI (Documento A/CONF.62/L.17, pág. 157, para.22).

<sup>17/</sup> International Court of Justice, Reports 1974, pág. 48. Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) y pág. 220 (Federal Republic of Germany v. Iceland).

Las negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no permiten corroborar aquella afirmación y revelan, que la misma sólo cubriría un aspecto del problema, que no ha sido el de mayor gravitación en el actual proceso. Sin duda, la adopción de zonas económicas exclusivas de hasta 200 millas por algunos países marítimos que pescan en aguas alejadas, ha contribuido al cambio del esquema de la negociación.

La cuestión más difícil reside en el compromiso entre los Estados ribereños y los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa que forman un grupo de 53 Estados participantes en la Conferencia.

En este sentido, los Estados ribereños en desarrollo sostienen que los lineamientos del texto revisado son una base que permitirá alcanzar soluciones equitativas mediante la celebración de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales. Por su parte, los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa aspiran a obtener garantías para una efectiva participación en la explotación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva, sin depender de la existencia de un excedente de la captura permisible. No cabe duda, que una vez solucionada esta cuestión, se estará muy cerca del consenso en una materia que constituye uno de los componentes del "package deal" sobre el que habrá de asentarse el nuevo régimen jurídico del mar de la futura convención.

EL REGIMEN DE PESCA Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS  
EN LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA: IMPLICACIONES  
JURIDICAS Y ECONOMICAS

Hugo Caminos  
Director Adjunto, Estudios Especiales,  
Secretaría de la Tercera Conferencia  
de las Naciones Unidas sobre el  
Derecho del Mar

I. INTRODUCCION

La característica fundamental de la zona económica exclusiva, reglada en la Parte V (artículos 55 a 75) del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación, elaborado en el sexto período de sesiones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar,<sup>1/</sup> es que el Estado ribereño posee allí "derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y del subsuelo del mar y las aguas suprayacentes". El presente trabajo, trata únicamente del régimen de la pesca en las aguas comprendidas en dicha zona, al que está consagrado la casi totalidad de los 21 artículos de la Parte V. Esto último obedece a que el ejercicio de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos naturales del lecho y subsuelo de la zona, como lo determina el artículo 56, párrafo 3, se rige por las normas relativas a la plataforma continental que forman la Parte VI del Texto Integrado. Esta solución parece basarse en el desarrollo y autonomía alcanzados por la noción jurídica de plataforma continental en el derecho internacional general de las últimas décadas, a los que han contribuido la Convención de 1958, la práctica de los Estados y la Corte Internacional de Justicia con sus sentencias en los casos de la plataforma continental en el Mar del Norte. Si bien los recursos del lecho y subsuelo de la zona económica exclusiva son esencialmente minerales o hidrocarburos, también comprenden las especies sedentarias, como los corales, crustáceos, moluscos y espongiarios. Dichos recursos pesqueros quedarían sometidos al régimen jurídico de la plataforma continental y no al de la zona económica exclusiva, tal como lo establece el artículo 68 del Texto Integrado.

---

<sup>1/</sup> Naciones Unidas, documento A/CONF.62/WP.10.

Es casi un lugar común señalar que los peces no respetan los límites trazados por el hombre. Los cambios en el derecho internacional no afectan los hábitos de movilidad de las poblaciones, cuyos desplazamientos y patrones de migración responden a otros factores. De ahí que, pese a los derechos reconocidos al Estado ribereño sobre los recursos biológicos que se encuentren en un área de hasta 200 millas, la cooperación internacional, especialmente en materia de conservación, ha de ser el complemento indispensable que asegure el éxito del sistema que seguramente ha de consagrar la futura Convención.

A la característica de la movilidad del recurso, deben agregarse otras tres: su rendimiento natural limitado, la interacción entre distintas especies y la condición jurídica del libre acceso para su utilización, que prevaleció hasta hace muy poco tiempo. La primera, como ha indicado un autor, tiene dos implicaciones importantes: a) que un aumento en el esfuerzo de pesca sólo significa que la torta se divide en porciones cada vez más pequeñas y b) que el valor de los derechos exclusivos de pesca va en aumento.<sup>2/</sup>

La segunda característica, la interacción o interdependencia biológica entre las especies, consiste en que la captura de una incide en el rendimiento de otras, como cuando una especie se alimenta de otra, o cuando se emplean aparejos que no permiten una adecuada selección o cuando la pesca se realiza en aguas tropicales donde existe un alto número de especies que hace difícil y costosa la selección.

Finalmente, el régimen de la libertad de pesca hizo que la administración de los recursos no fuese la más racional ni equitativa, pues la actividad pesquera fue realizada por un número de embarcaciones superior al que hubiese sido necesario para obtener un rendimiento igual o aun mayor de la captura, y ello significó un considerable derroche económico. Además, "la libertad de pesca favoreció de hecho a las grandes potencias en detrimento de las pequeñas" pues los países en desarrollo no podían beneficiarse de dicha libertad "por carecer de capitales, flotas y tecnología", debiendo tolerar que frente a sus costas pescaran libremente aquellos que contaban con tales facilidades. La pesca en gran escala entorpecía, y a veces imposibilitaba, "el desarrollo de una industria pesquera nacional en los países más atrasados, aparte que su explotación, en ocasiones abusiva, ponía en peligro de extinción a esos recursos. El resultado neto era una injusta distribución internacional del trabajo. Para unos,

---

<sup>2/</sup> Francis T. Christy, Jr., "Transitions in the management and distribution of international fisheries", International Organization, Vol. 31, No 2 (Spring 1977) p. 237.

la pesca industrial; para otros, la artesanal".<sup>3/</sup> Los países de América Latina conocieron la depredación de los recursos vivos en los mares adyacentes a sus costas.

En síntesis, como observa un experto, el régimen de libertad de captura debe considerarse como "contrario a los intereses de la comunidad internacional pues a la falta de responsabilidad en cuanto a la conservación y la consiguiente ausencia o pobreza en la administración de los recursos, se agrega el hecho que su utilización ha estado fuertemente inclinada en favor de los países desarrollados".<sup>4/</sup>

El sistema que está a punto de adoptar la actual Conferencia hará que la mayor parte de los recursos vivos existentes en los mares del mundo estén sometidos a los derechos de soberanía del Estado ribereño y por lo tanto, la pesca mundial, incluso su administración y conservación, deberá ajustarse al régimen de la zona económica exclusiva. Uno de los problemas esenciales, que ha sido caracterizado como enteramente nuevo en las pesquerías internacionales, será el de distribuir diferentes cupos de una misma población o unidad de recurso, entre dos o más Estados.

El Estado ribereño asume un papel de gran responsabilidad en la administración de los recursos vivos de su zona, y los países costeros en desarrollo deberán alcanzar la capacitación necesaria para cumplirlo cabalmente. La asistencia técnica tendrá una importancia decisiva en este campo, pues esa capacitación será indispensable para lograr los objetivos económico-sociales y de equidad perseguidos por el nuevo régimen.

La disminución de la distancia en que se encuentran los recursos y las bases desde las cuales operen las flotas pesqueras permitirá una explotación más económica, con un sensible ahorro de combustible y el empleo de embarcaciones menos costosas. Los Estados desarrollados que pesquen a distancias alejadas, tendrán que adaptar su industria pesquera a los cambios del sistema jurídico, mediante acuerdos u otros arreglos con los países en desarrollo, aportando capital y tecnología para el beneficio común.

---

<sup>3/</sup> Food and Agriculture Organization, document COFI/77/Inf.8. "La Pesca y el Nuevo Orden Económico Internacional", por el Excmo. Sr. Jorge Castañeda. Comité de Pesca, Undécimo Período de Sesiones, Roma, 19-26 abril 1977.

<sup>4/</sup> Food and Agriculture Organization, document COFI/77/Inf.11. "Problems of managing and sharing the fishery resources under the new ocean regime", por Gunnar Satersdal, Committee on Fisheries, Eleventh Session, Rome, 19-26 abril 1977.

## II. BASES DEL REGIMEN DE PESCA

El régimen de pesca y conservación de los recursos vivos en la zona económica exclusiva del Texto Integrado, se basa en las reglas siguientes:

- a) el Estado ribereño determinará la captura permisible en su zona (Art. 61, párrafo 1);
- b) el Estado ribereño promoverá el objetivo de la utilización óptima (Art. 62, párrafo 1);
- c) el Estado ribereño determinará su capacidad de explotar los recursos vivos de su zona (Art. 62, párrafo 2);
- d) cuando el Estado ribereño carezca de la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de dicha captura (Art. 62, párrafo 2).

La primera de estas reglas - la determinación por el Estado ribereño de la captura permisible en la zona económica exclusiva - se encuentra en el Texto Único elaborado en la sesión de Ginebra en 1975 y fue tomada de la sexta revisión del proyecto del grupo de expertos jurídicos presidido por el Ministro Evensen. Sin embargo, en este último, la regla no figura en párrafo aparte al comienzo del artículo, sino que se menciona a continuación de las medidas cuyo objetivo primordial es la preservación de las especies, frente a la amenaza de una explotación excesiva, y de la obligación del Estado ribereño de cooperar con este fin con las organizaciones regionales y mundiales. En el Texto Integrado tales referencias aparecen en el párrafo 2, dándose así preponderancia a la atribución conferida al Estado ribereño en el párrafo 1.

La determinación de la captura permisible es un derecho derivado de los poderes de conservación y administración del Estado ribereño en su zona económica exclusiva. El límite de dicha captura para cada especie tendrá por finalidad mantener o restablecer las respectivas poblaciones pescadas, a niveles que puedan producir el máximo rendimiento constante. Pero este último concepto no se aplica como una simple fórmula matemática, sino que está calificado por los factores económicos y ambientales, entre ellos "las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los países en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otras normas mínimas subregionales, regionales o mundiales generalmente recomendadas". (Art. 61, párrafo 3.)

/La segunda

La segunda regla básica impone al Estado ribereño la obligación de promover el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en su zona económica exclusiva. Esta constituye la meta de la política de conservación de los recursos fundada en consideraciones sociales y económicas. Como se ha dicho, la idea de utilización óptima "exige el reajuste de las normas de conservación que buscan el máximo rendimiento constante, tomando en cuenta factores económicos y ambientales, así como las necesidades especiales de los países en desarrollo (razones sociales). En la práctica, esto resulta en una disminución del esfuerzo total de pesca en relación con una población determinada y en el mantenimiento de un nivel promedio más alto en cuanto al tamaño de las especies, con un promedio anual de rendimiento más reducido de pesca".<sup>5/</sup> La óptima utilización apunta hacia una explotación más racional, asegurando la conservación y el rendimiento de aquellas poblaciones superexplotadas por la actividad constante de las flotas pesqueras de diversos países.<sup>6/</sup>

La regla siguiente, o sea el derecho del Estado ribereño a determinar su propia capacidad de explotar los recursos vivos de su zona económica exclusiva, surge como consecuencia de sus derechos de soberanía sobre los recursos.

---

5/ Donald L. McKernan, "Fisheries and the Law of the Sea", Marine Technology Society Journal, Vol. II, Nº 2 (May 1977) p. 20.

6/ En un simposio organizado durante la 104a. reunión anual de la Asociación de Pesca de los Estados Unidos, un especialista, al indicar la necesidad de reemplazar la noción de máximo rendimiento constante por corresponder a las necesidades y deseos humanos, observaba que la popularidad y aceptación internacionales de aquel concepto parecen estar relacionadas con la idea de que los océanos dan la solución a la escasez de proteínas en el mundo y que lo que corresponde humanamente hacer es capturar las mayores cantidades de recursos sin llegar a su agotamiento. Sin embargo, la experiencia no confirma dicha premisa. La deficiencia de proteínas en Perú, por ejemplo, no se mitiga de modo apreciable por la mayor pesca en el mundo de una sola especie como la anchoveta. Como sabemos, agregaba, el producto industrial que resulta de esa actividad se exportaba de un Perú deficiente en proteínas a fin de que los pollos puedan ser producidos a mucho menor costo para países ricos en proteínas como los Estados Unidos y Alemania Occidental. El beneficio económico del Perú ha hecho poco para aliviar la falta de proteínas de aquellos que más las necesitan.

(John Radovich, "Application of Optimum Sustainable Yield Theory to Marine Fisheries", en Optimum Sustainable Yield as a Concept in Fisheries Management, Philips M. Roedel, Editor. American Fisheries Society, Washington, D.C., 1975, p. 21.)

La cuarta regla tiene su origen en la doctrina de los derechos preferenciales de pesca del Estado ribereño en las zonas adyacentes a su mar territorial y fue incorporada al régimen de la zona económica exclusiva como elemento de equilibrio y compromiso. Según la misma, cuando el Estado carezca de la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible en su zona económica exclusiva, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, a través de acuerdos u otros arreglos y de conformidad con las modalidades, condiciones y reglamentos establecidos por el Estado ribereño (Art. 62, párrafo 2).

Al dar este acceso el Estado ribereño no abdica sus "derechos de soberanía" pues ha de tener en cuenta, entre otras cosas, la importancia que revistan los recursos vivos de la zona para su economía y para sus demás intereses nacionales (Art. 62, párrafo 3). El párrafo enumera los demás factores a considerar: los derechos de los Estados sin litoral y de ciertos Estados ribereños en desarrollo en una subregión o región,<sup>7/</sup> establecidos en los Artículos 69 y 70; los requerimientos de los países en desarrollo de la región o subregión con respecto a la pesca de parte de los excedentes y, por último, la necesidad de reducir al mínimo la perturbación de la economía de los Estados cuyos nacionales han pescado habitualmente en la zona o han hecho esfuerzos sustanciales de investigación e identificación de las poblaciones. La "pesca tradicional" ha quedado reducida a esta referencia en el régimen de la zona económica exclusiva. No obstante, en varios acuerdos de pesca concluidos recientemente entre países que han establecido una zona de pesca o una zona económica exclusiva de 200 millas y países que tradicionalmente han pescado en dichas áreas, estos últimos han sido tenidos en cuenta para el otorgamiento de cupos de captura en base a la reciprocidad y con sujeción a la existencia de excedentes.

Los nacionales de otros Estados que tengan acceso a los recursos vivos de la zona económica exclusiva deberán cumplir las medidas de conservación y los reglamentos dictados por el Estado ribereño. El Texto Integrado contiene una enumeración no taxativa de cuestiones sobre las que podrán versar dichos reglamentos: la concesión de licencias, incluido el pago de derechos y otras formas de remuneración, como la financiación, equipo o tecnología de la industria pesquera, en los casos de países en desarrollo; las especies que puedan capturarse y sus cuotas; las temporadas y zonas de pesca, el tipo, tamaño y

---

<sup>7/</sup> En el sexto período de sesiones, en el grupo de negociación sobre "La condición jurídica de la Zona económica exclusiva. Derechos y deberes del Estado ribereño y de otros Estados en la Zona económica exclusiva", Rumania y Yugoslavia propusieron que se agregase "o fuera de las mismas". Dicha enmienda también comprendía el agregado en el párrafo 2 del mismo artículo, luego de las palabras "dará acceso a otros Estados", de lo siguiente: "y en particular a los Estados en desarrollo que no puedan satisfacer sus necesidades de recursos vivos en las regiones o subregiones a las que pertenecen". Los autores de la propuesta consideraban restrictivo el concepto de regionalismo reflejado en la Parte V.



cantidad de aparejos; el número, tamaño y tipo de buques a utilizar; la edad y tamaño de los peces a capturarse; la información requerida de los buques pesqueros; el requerimiento de la realización de investigaciones de pesquerías; los observadores o personal en formación del Estado ribereño que podrán embarcarse; la descarga de la totalidad o parte de la captura en los puertos del Estado ribereño; las empresas mixtas u otros arreglos de cooperación; la transferencia de tecnología y capacitación de personal del Estado ribereño; los procedimientos para el cumplimiento de estas disposiciones reglamentarias. Algunas potencias marítimas, como Estados Unidos y la Unión Soviética, están a favor de la supresión de esta enumeración.

Como se observa, el sistema del acceso de otros Estados a la zona económica exclusiva, resulta compatible con el ejercicio de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos vivos de su zona.

### III. REGIMENES ESPECIALES

No obstante adoptar el criterio jurisdiccional de la zona económica exclusiva, en lugar de establecer un régimen para cada especie, el Texto Integrado contiene algunos artículos relativos a la pesca de ciertas poblaciones cuyas áreas de distribución, en razón de sus desplazamientos o hábitos migratorios, requieren normas particulares.

1. Para los casos de poblaciones idénticas o de especies asociadas que se encuentran dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, o dentro de la zona económica exclusiva de un Estado y en una zona fuera de esta última pero adyacente a la misma, se exhorta a la cooperación y coordinación de las medidas de conservación. Para el primer supuesto se menciona la posibilidad de acuerdos directos o a través de las organizaciones subregionales o regionales. Para el segundo, los acuerdos incluirán a los Estados que pescan las mismas poblaciones en la zona adyacente (Art. 63).

2. En cuanto a las especies altamente migratorias, enumeradas en el Anexo I, el Estado ribereño y los demás Estados cuyos nacionales pesquen esas especies en la región, cooperarán directamente o mediante las organizaciones internacionales competentes, con miras a la conservación y a la utilización óptima, dentro y fuera de la zona económica exclusiva. Cuando no existiere organización internacional competente, esos mismos Estados colaborarán para establecerla. Finalmente, esta disposición se aplica junto con los artículos pertinentes referentes a la zona económica exclusiva (Art. 64).

/Las reglas

Las reglas sobre especies altamente migratorias son de particular importancia para los países latinoamericanos de la costa del Pacífico en relación con la pesca del atún. En el quinto período de sesiones de la Conferencia, Ecuador expuso los siguientes elementos que a su juicio debería contener este artículo, basados en la idea que el Estado ribereño tiene sobre dichas especies los mismos derechos que sobre las demás especies que se encuentran en su zona económica exclusiva: 1) la pesca por otros Estados de la parte de la captura permisible que el Estado ribereño no tuviere capacidad de explotar se hará mediante el pago de derechos; 2) la organización subregional o regional competente determinará cuándo el recurso haya sido suficientemente explotado y formulará medidas destinadas a asegurar su conservación, desarrollo y utilización óptima; 3) a menos que todos los Estados miembros acuerden un procedimiento diferente, la adopción de tales medidas se haría por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, con la salvedad que aquellas medidas que afecten a la zona económica exclusiva de un Estado requerirían su consentimiento; 4) a este último correspondería asegurar el cumplimiento, dentro de su zona, de las leyes y reglamentos, así como de las medidas adoptadas por la organización competente. Un número de delegaciones, apoyó la idea de la adopción de estos elementos. En el sexto período de sesiones, la cuestión no volvió a debatirse. Los países desarrollados que pescan el atún a distancias alejadas, siguen estando en favor de la supresión del Anexo I y de la referencia a los arreglos directos, dejando abierta la cooperación sólo por conducto de las organizaciones internacionales.

3. Respecto a los mamíferos marinos, el Estado ribereño podrá prohibir, regular y restringir su explotación en su zona económica exclusiva. De igual modo, se salvaguardan los derechos que pudiese tener una organización internacional. Además, se establece la obligación de los Estados de cooperar, directamente o a través de las organizaciones internacionales competentes, con miras a la protección y ordenamiento de la explotación (Art. 65). Los grupos conservacionistas de los Estados Unidos interesados en la protección de la ballena y otros cetáceos no se muestran satisfechos con la disposición y durante la última sesión realizaron una intensa campaña pidiendo a las delegaciones reglas más categóricas de control.

4. Las poblaciones anádromas, como el salmón, desovan en los ríos y después emigran al mar. El Artículo 66 reconoce el interés y la responsabilidad primordial de los Estados en cuyos ríos se originen estas poblaciones. También se establece que la pesca tendrá lugar en la zona económica exclusiva del Estado de origen, excepto cuando ello pudiera acarrear una perturbación económica a otro Estado que no sea Estado de origen. Básicamente, se asegura la distribución entre los Estados de origen y otros Estados que pesquen en esas poblaciones. En el sexto período de sesiones, en el grupo de negociación sobre zona económica exclusiva, la Unión Soviética propuso conferir al Estado de origen derecho de soberanía sobre las especies anádromas en toda la extensión de su área de distribución, excepto durante

/el período

el período en que puedan encontrarse en los mares territoriales o en las zonas económicas de otros Estados. Expresó que en este punto no se había logrado consenso y que las negociaciones debían continuar.

5. Las especies catádromas, como algunas clases de anguila, pasan la mayor parte de su ciclo vital en los ríos pero efectúan su reproducción en los océanos. También en este caso la regla general es que el Estado ribereño donde estas especies viven será el responsable de su administración y que su captura se regirá por los principios de la zona económica exclusiva. Cuando esos peces catádromos migren a través de las aguas de otro u otros Estados, la administración, incluida la captura, se regirá por acuerdos entre todos los Estados interesados (Art. 67).8/

#### IV. PARTICIPACION DE LOS ESTADOS SIN LITORAL Y DE CIERTOS ESTADOS EN SITUACION GEOGRAFICA DESVENTAJOSA EN LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS VIVOS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

Esta cuestión, tal como se expresa en el Memorando explicativo del Presidente 9/ sobre el Texto Integrado, fue "objeto de intensas negociaciones durante el sexto período de sesiones". En un trabajo anterior, 10/ al concluir el análisis de las negociaciones sobre este tema en la Conferencia, sosteníamos que una vez logrado un compromiso entre los Estados ribereños y el grupo de países sin litoral y en situación geográfica desventajosa, se estaría muy cerca de un consenso sobre la zona económica exclusiva.11/

8/ Este artículo incorpora los ajustes de redacción siguiendo la disposición sobre especies anádromas. (Véase a Naciones Unidas, Documento A/CONF.62/L.17, párrafo 22). Nueva Zelandia actuó como coordinador de los Estados más directamente interesados.

9/ Naciones Unidas, Documento A/CONF.62/WP.10/Add.1

10/ "El aprovechamiento y preservación de los recursos vivos del mar. Los problemas involucrados en las negociaciones de Naciones Unidas y otros foros", en Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Documento E/CEPAL/L.156.

11/ Los países que forman dicho grupo son los siguientes: Afganistán, Austria, Bhután, Bolivia, Botswana, Burundi, Bielorrusia, Imperio Centrafricano, Chad, Checoslovaquia, Hungría, Lao, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Malawi, Malí, Mongolia, Nepal, Níger, Paraguay, Rwanda, San Marino, Uganda, Alto Volta y Zambia (sin litoral); y Argelia, Bahrein, Bélgica, Bulgaria, Etiopía, Finlandia, Gambia, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, Grecia, Iraq, Jamaica, Jordania, Kuwait, Países Bajos, Polonia, Qatar, Singapur, Sudán, Swazilandia, Suecia, Suiza, Siria, Turquía, Emiratos Arabes Unidos, Camerún y Zaire (en situación geográfica desventajosa). De los 53 países que constituyen este grupo, 26 son sin litoral y 27 en situación geográfica desventajosa.

En la última sesión, pese a los esfuerzos realizados, los artículos 69 y 70 del Texto Integrado mantuvieron las disposiciones correlativas del Texto Revisado. Las negociaciones fueron continuación de las iniciadas durante el quinto período de sesiones en el grupo de los 21.<sup>12/</sup> Las dificultades mayores fueron las siguientes:

a) el empleo de la expresión "derecho a participar". Algunos países ribereños sostuvieron que la misma es incompatible con el concepto de zona económica exclusiva y en su lugar propusieron la de "acceso asegurado";

b) determinar si la participación está limitada al excedente de la captura permisible y, en caso afirmativo, cual sería la solución cuando dicho excedente no existiese. Los Estados ribereños indicaron que el acceso estaba sujeto a la existencia de un excedente, mientras que el grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa defendió el punto de vista contrario, exigiendo alguna garantía sobre su participación. Los Estados ribereños señalaron los problemas políticos y prácticos de acomodar otros Estados en la explotación de la zona en tales circunstancias. Un país ribereño sugirió que ante una situación de falta de excedente, los Estados interesados de la región podrían reunirse para buscar un arreglo equitativo sobre bases regionales. Una delegación se pronunció en contra de toda referencia al supuesto de falta de excedente;

c) establecer un acceso al excedente sobre bases preferenciales. Los Estados ribereños se manifestaron en contra de un sistema de preferencia. Por su parte, el otro grupo de intereses sostuvo que el derecho a participar no crea por sí solo prioridad alguna sobre otros Estados y esa no parece ser la lógica de los artículos 69 y 70;

d) si los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa desarrollados y en desarrollo deben ser objeto de igual tratamiento. En este punto se habrían presentado criterios totalmente opuestos fundados en argumentos de orden económico y en la equidad;

e) el problema de una definición precisa de "Estado en situación geográfica desventajosa" está aún pendiente y según algunos Estados ribereños ello sería indispensable para conocer el número de países comprendidos en dicha categoría.

---

<sup>12/</sup> Formado por diez delegaciones del grupo de Estados ribereños (Canadá, Chile, España, Islandia, Irán, Noruega, Pakistán, Perú, Senegal y Tanzania), y 10 países del grupo de Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa (Austria, Checoslovaquia, Iraq, Jamaica, Nepal, Paraguay, Polonia, Singapur, Swazilandia y Uganda), bajo la presidencia de Fiji.

Pese a las dificultades anotadas, el grupo de los 21 logró un acuerdo para apoyar la inserción de una nueva disposición en el Texto Integrado. Trátase de la llamada "fórmula Islandesa", que en la Conferencia de Ginebra de 1958, dio origen al concepto de derechos preferenciales en favor del Estado ribereño cuando éste se encuentre en una situación de especial dependencia respecto de la pesca en su litoral marítimo. Islandia planteó allí el problema que surgiría cuando pese a la aplicación de medidas adecuadas de conservación, el rendimiento no sea suficiente para satisfacer las necesidades de todos los interesados en la pesca en un área determinada. Afirmó que en ese caso, cuando se hace necesario fijar una limitación de las capturas, se debería tener una consideración especial para el Estado ribereño cuya población dependiese abrumadoramente de la pesca en sus aguas adyacentes. Ese principio figura ahora en el Texto Integrado: "Las disposiciones de los artículos 69 y 70 no se aplicarán en el caso de un Estado ribereño cuya economía dependa abrumadoramente de la explotación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva."<sup>13/</sup>

También en el grupo de los 21 se acordó dar una nueva redacción a la disposición que restringe la transferencia de los derechos de explotación de los recursos vivos conferidos en base a los artículos 69 y 70. El artículo 72, que incluye el nuevo texto, mantiene las limitaciones a la transferencia de esos derechos a terceros Estados o a los nacionales de éstos, que figuraban en el Texto Revisado, salvo estas diferencias: a) en el párrafo 1, en lugar de la exigencia del consentimiento del Estado ribereño para poder transferir, se emplea la fórmula "a menos que los Estados interesados acuerden otra cosa"; b) en el párrafo 2, la obtención de asistencia técnica o financiera para facilitar el ejercicio de los mencionados derechos, queda sujeta a que esa ayuda no tenga el efecto de una transferencia a terceros de los derechos de explotación.

---

<sup>13/</sup> En sus sentencias dictadas en los casos de competencia en materia de pesquería, promovidos por el Reino Unido y la República Federal de Alemania contra Islandia, la Corte Internacional de Justicia resolvió que en las negociaciones a entablarse para llegar a una solución equitativa de sus diferencias sobre los derechos de pesca, Islandia tenía derecho a una parte preferencial en la medida que su población dependía especialmente de esos recursos para su subsistencia y desarrollo económico. Pero la Corte estableció asimismo que por sus actividades en la zona de pesca de 50 millas proclamadas por Islandia, las potencias pesqueras demandantes también habían "establecido derechos a los recursos pesqueros de dicha zona de los cuales dependían elementos de su población para su subsistencia y su bienestar económico". (I.C.J. Reports 1974, p. 34 y pp. 205 y 206.)

## V. APLICACION DE LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO RIBEREÑO

En esta materia, los países ribereños en desarrollo han favorecido un amplio poder de policía del Estado en su zona económica exclusiva. En cambio, los países que pescan a distancias alejadas apoyaron la tendencia contraria.

El Estado ribereño, en ejercicio de sus derechos de soberanía sobre los recursos vivos en su zona, podrá adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus leyes y reglamentos dictados en conformidad con la Convención (Art. 73). Estas medidas incluyen la visita, registro, inspección, apresamiento e iniciación de procedimientos judiciales (párrafo 1). Se establece la obligación de liberar inmediatamente los buques apresados y sus tripulaciones, previo depósito de una fianza razonable u otra garantía (párrafo 2). A falta de acuerdo entre los países interesados, no podrá aplicarse la pena de prisión ni otra pena corporal (párrafo 3). Finalmente, cuando aprese o detenga un buque extranjero, el Estado ribereño deberá notificar rápidamente al Estado del pabellón la medida adoptada y las sanciones que después se impusieron (párrafo 4). Algunas delegaciones propusieron agregar que cuando el apresamiento o detención sean injustificados, el Estado ribereño deberá indemnizar al propietario del buque.

Esta cuestión está vinculada con la parte XV del Texto Integrado, sobre Solución de Controversias. El sistema establecido para el arreglo de las controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Convención que no puedan solucionarse por otros medios pacíficos, presenta particular interés en lo referente a la elección, entre diversos órganos, para la solución judicial o arbitral. El mismo consiste en que las controversias deberán ser sometidas a una corte o tribunal elegido libremente por las partes entre los siguientes: a) el Tribunal del Derecho del Mar; b) la Corte Internacional de Justicia; c) un tribunal arbitral; d) un tribunal arbitral especial de expertos que sólo podrá actuar con respecto a ciertas categorías de controversias. Si no se ha ejercido opción alguna, se presumirá que el Estado parte ha aceptado el arbitraje general. Si las partes en una controversia han optado por el mismo procedimiento, éste será el aplicable salvo que las partes convengan otra cosa. Si no han aceptado el mismo procedimiento, la controversia sólo podrá ser sometida a arbitraje, salvo acuerdo en contrario de las partes. Sobre esta base, el artículo 296 cuyo propósito es el "de proporcionar salvaguardias contra un abuso de poder por parte del Estado ribereño y, al mismo tiempo, de evitar que otros Estados abusen de los procedimientos legales"<sup>14/</sup> establece en su párrafo 4 una serie de condiciones para

<sup>14/</sup> Naciones Unidas, Documento A/CONF.62/WP.10/Add.1.

que las controversias relativas a la interpretación o aplicación de las disposiciones sobre recursos vivos del mar puedan ser presentadas ante la corte o tribunal que han sido previstos. Tales condiciones son: a) que la corte o tribunal no pedirá a la otra parte o partes que contesten hasta que la parte que ha presentado la controversia haya determinado prima facie que la demanda está bien fundada; b) que la corte o tribunal no admitirá demanda alguna que, en su opinión, constituya un abuso de procedimiento legal o sea fútil o importuna; c) que la corte o tribunal notificará inmediatamente a la otra parte de la presentación de la demanda y que dicha parte tendrá "derecho a presentar objeciones a la admisión de la demanda". Aunque tal como están redactadas, estas condiciones pueden plantear algunos problemas procesales, las mismas constituyen un punto de partida para lograr las finalidades propuestas. Las condiciones precedentes son sin perjuicio de las limitaciones siguientes: 1) cuando se alegue que ha habido incumplimiento de las obligaciones establecidas con arreglo a los artículos 61, 62, 69 y 70, en ningún caso se pondrá en duda el ejercicio de una facultad discrecional de conformidad con los artículos 61 y 62, sobre conservación y utilización de los recursos vivos, respectivamente; 2) la corte o el tribunal no substituirá por la propia la facultad discrecional del Estado ribereño; 3) en ningún caso se pondrán en duda los derechos soberanos de un Estado ribereño.

El procedimiento especial de arbitraje que figura en el Anexo VII incluye las controversias sobre la interpretación o la aplicación de los artículos sobre pesquerías. El respectivo tribunal está constituido por expertos designados por cada Estado parte y que figurarán en listas. Para las cuestiones sobre pesquerías, la confección y mantenimiento de las listas de expertos corresponderá a la FAO. Un tribunal especial de arbitraje también podrá, a pedido de las partes interesadas, realizar una investigación y determinar los hechos, en una controversia respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones de la Convención referentes a la pesca.

Finalmente, el Artículo 292 establece un procedimiento internacional cuando un Estado parte haya determinado un buque que enarbole el pabellón de otro Estado parte y se alegue que el Estado ribereño ha descuidado o no ha observado las disposiciones de pronta libertad de un buque o su tripulación, mediante fianza u otra garantía pecuniaria de monto razonable. En ese supuesto, la cuestión de la libertad podrá plantearse ante cualquier corte o tribunal que las partes hubiesen acordado. A falta de acuerdo en un plazo de diez días a partir de la detención, la cuestión podrá someterse ante cualquier corte o tribunal que el Estado apresor hubiese elegido según el sistema de la Convención o ante el Tribunal del Mar. La corte o tribunal resolverá la cuestión de la libertad sin prejuzgar sobre el fondo de la causa que se estuviere tramitando contra el buque, el propietario o la tripulación, ante el tribunal nacional competente. Al depositarse la fianza o garantía fijada por la corte o tribunal, las autoridades del Estado apresor deberán dar pronto cumplimiento a la libertad del buque o de su tripulación.

## VI. RECIENTES DECLARACIONES UNILATERALES SOBRE LA EXTENSION DE LAS ZONAS MARITIMAS BAJO JURISDICCION NACIONAL

En un informe del Comité de Pesca de la FAO, se afirma que los años 1975/1976 marcaron un hito en la pesca mundial como los últimos años de una actividad relativamente ilimitada en la alta mar. Dicho documento agrega que "pese a que los debates en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no han llegado a conclusiones finales, el número de extensiones de facto de la jurisdicción por la mayoría de los países que poseen recursos vivos frente a sus costas ha alcanzado un grado tal que actualmente se lleva a cabo muy poca actividad pesquera dentro de las 200 millas en las que el Estado ribereño respectivo no reclame jurisdicción, ya sea individualmente o como parte de un grupo regional".<sup>15/</sup>

A fines de agosto de 1974, al concluir la sesión de Caracas, el presidente de la Segunda Comisión, ya señalaba que la tesis de un mar territorial de 12 millas y una zona económica exclusiva hasta una distancia máxima de 200 millas era, al menos en ese momento, "el núcleo central de la solución de compromiso que favorece la mayoría de los Estados participantes en la Conferencia".<sup>16/</sup>

Un año más tarde, al resumir los resultados de la sesión de Caracas, de los trabajos del Grupo Evensen durante la sesión de Ginebra en 1975 y del Texto Unico elaborado en ésta última, el entonces Profesor Oda, hoy Juez de la Corte Internacional de Justicia, afirmaba que "el control del Estado ribereño sobre los recursos pesqueros dentro de las 200 millas aparece ahora inevitable, y los acuerdos regionales entre Estados ribereños y los recalcitrantes países sin litoral podrán ser las únicas intrusiones en la soberanía en expansión de los Estados ribereños. Otros accesos dependerán probablemente de los acuerdos bilaterales con cada Estado ribereño o del otorgamiento de algún tipo de concesión particular de pesca, por el que la flota extranjera pagaría por el derecho a pescar en la zona económica".<sup>17/</sup> Y a modo de exhortación, concluía: "Ahora cabría preguntarse: ¿cuál debería ser la posición de Japón bajo estas circunstancias? Japón debería tomar plena conciencia de que la cuestión de los recursos

---

<sup>15/</sup> Food and Agriculture Organization, Document COFI/77/5, Suppl. 3, March 1977. Review of the state of exploitation of the world fish resources: the state of stocks in 1975. Committee on Fisheries, Eleventh Session, Roma, 19-26 abril 1977.

<sup>16/</sup> Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Documentos oficiales, Vol. III, p. 277.

<sup>17/</sup> Shigeru Oda, "The Law of the Sea in our Time - I. New Development 1966-1975". Sijthoff, Leyden. 1977, p. 170.



pesqueros entre países desarrollados y en desarrollo ya casi ha sido llevada a un acuerdo. No ganará nada con soñar en su gloria pasada, mantenida por grandes flotas de buques pesqueros enarbolando su pabellón y sosteniendo viejas doctrinas jurídicas del mar, quedando así detrás del resto del mundo".<sup>18/</sup> Por obvias razones, estas apreciaciones resultan de mucho interés. Debe destacarse que las mismas se limitan a la cuestión del control sobre los recursos vivos, sin abarcar la noción más amplia de zona económica exclusiva.

Hasta 1975, un número de países ribereños en desarrollo había declarado su soberanía o jurisdicción exclusiva a los fines de la pesca, en una zona de 200 millas a partir de las líneas de base. Pero, en general, los países desarrollados, especialmente las potencias marítimas, se habían mantenido al margen de esa corriente. Pero, el cambio de posición de los Estados Unidos tuvo una influencia significativa. Así como las proclamaciones del Presidente Truman, en 1945, desencadenaron una serie de actos unilaterales estableciendo zonas nacionales de jurisdicción marítima, sobre todo en América Latina, que en parte se codificaron en la Convención sobre la Plataforma Continental de Ginebra, la ley norteamericana, promulgada a principios de 1976, fijando una zona de conservación y administración de pesca de 200 millas a partir del 1º de marzo de 1977,<sup>19/</sup> provocó una expansión y aceleración del movimiento de creación de este tipo de zonas, incluso entre los principales usuarios de los mares.

Aunque no es nuestro propósito pasar revista a la práctica de los Estados, cabe señalar que en el período 1976/1977, a los numerosos actos unilaterales ya existentes, se fueron sumando leyes, decretos y proclamas que han llevado el límite de pesca exclusiva de 200 millas a todas las regiones del mundo. Así, algunos países han adoptado medidas temporarias de conservación de los recursos vivos en un área de 200 millas adyacentes a sus costas, como en los casos de la Unión Soviética por decreto de 10 de diciembre de 1976, y la ley Nº 31 de Japón de 2 de mayo de 1977 que entró en vigencia el 1º de julio del mismo año. Otros, han establecido zonas de pesca de la misma extensión, como la ley canadiense del 1º de noviembre de 1976, que se aplica a partir del 1º de enero de 1977; la resolución del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas de 3 de noviembre de 1976 que rige desde

---

<sup>18/</sup> Shigeru Oda, op. cit., p. 182.

<sup>19/</sup> "Fishery Conservation and Management Act of 1976". Public Law 94-265, 94th Congress, H.R. 200, abril 13, 1976. Meses antes lo habían hecho Islandia, el 15 de julio de 1975, extendiendo sus límites de pesca a 200 millas, y México, el 4 de diciembre del mismo año, creando una zona económica exclusiva de 200 millas que sigue los lineamientos del Texto Unico de Ginebra.

el 1º de enero de 1977; "The Fisheries Resources (Jurisdiction and Conservation) Act, 1977" de Bahamas, que entró en vigor el 16 de junio de 1977, o la ley Nº 10 (Maritime Boundaries Act 1977) promulgada el 30 de junio de 1977 por Guyana. También se ha seguido el sistema de crear una zona económica, como la ley francesa Nº 76-655 de 16 de julio de 1976 y la ley noruega de 17 de diciembre de 1976, que se aplica desde el 1º de enero de 1977, o el de establecer zonas económicas exclusivas, como entre otros, Portugal por ley Nº 33 de 28 de mayo de 1977, Seychelles por ley Nº 15/1977 que rige desde el 1º de agosto de 1977, India, mediante la "Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and other Maritime Zone Act", 1976, promulgada el 25 de agosto de dicho año; Comoras, Ordenanza Nº 76-038/CE de 15 de junio de 1976; Guatemala, por Decreto del Congreso Nº 20-76 de 9 de junio de 1976; Haití, por declaración de 6 de abril de 1977; Maldivas por ley Nº 30/76 de 5 de diciembre de 1976, y más recientemente, Nueva Zelandia, por ley Nº 28/1977 del 26 de septiembre de 1977. En este mismo período 1976/1977 Benín extendió sus aguas territoriales hasta 200 millas por decreto Nº 76-92 del 2 de abril de 1976.

No obstante la diversidad de las declaraciones, éstas tienen un elemento común consistente en proclamar derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos vivos de un área de 200 millas náuticas. Asimismo, contemplan la posibilidad que los nacionales de otros Estados pesquen en dicha zona, con la expresa autorización del Estado ribereño. 20/ Incluso la sucinta ley de Benín prevé tal

20/ Así, por ejemplo, la ley de Estados Unidos se ocupa en el Título II de la "Pesca por extranjeros y acuerdos internacionales de pesca". Dispone que "cada acuerdo regulador de pesca reconocerá la autoridad exclusiva de Estados Unidos para la administración de la pesca, tal como se establece en la presente ley". Después enumera los términos y condiciones a los cuales deberán ajustarse los Estados extranjeros y sus nacionales que sean autorizados a pescar en la zona de conservación, incluso, la visita e inspección de los barcos, arrestos y embargos, en los casos de violaciones a los reglamentos y de haber cometido cualquiera de los actos prohibidos por la ley, etc. Establece que "el nivel total de captura permisible para la pesca extranjera, si existiere, es aquella parte del rendimiento óptimo de toda la pesca sujeta a la autoridad exclusiva de administración de Estados Unidos que no será capturada por buques de Estados Unidos". Al distribuir el cupo de pesca a los países extranjeros, el Secretario de Estado y el Secretario de Comercio tendrán en consideración: 1) si los barcos pesqueros de dichos países han pescado tradicionalmente en las poblaciones de que se trate y en qué medida; 2) si esas naciones han cooperado con Estados Unidos y si han contribuido substancialmente a la investigación e identificación de los recursos vivos; 3) si han cooperado con Estados Unidos en la aplicación de los reglamentos respectivos y en relación con la conservación y administración de los recursos pesqueros; 4) cualesquiera otros asuntos que el Secretario de Estado, en /posibilidad. En

posibilidad. En este sentido, la actual Conferencia ha logrado encauzar la corriente unilateral dentro de las pautas reflejadas

---

20/ (Cont.) cooperación con el Secretario de Comercio, estime pertinente. Además, se incluye el requisito de la reciprocidad. La ley trae normas muy detalladas sobre el otorgamiento de permisos entre aquellos países con los cuales Estados Unidos hubiere celebrado acuerdos de pesca. Según los datos oficiales (Federal Register, Vol. 42, No 42, March 3, 1977, p. 12176), el total de la pesca asignada a extranjeros para 1977 fue de 2 071 160 toneladas métricas, de las cuales 283 060 correspondieron a la costa del Atlántico y 1 788 100 a la costa del Pacífico. En el cuadro correspondiente a la costa del Atlántico figuran los cupos acordados a: Bulgaria, Rumania, Polonia, Japón, España, Unión Soviética, República Democrática Alemana y dentro de la Comunidad Económica Europea, a la República Federal de Alemania, Francia e Italia. En el cuadro de la costa del Pacífico se consignan los cupos otorgados a Japón, Unión Soviética, República de Corea, Polonia y Taiwan. El total de la captura permisible para la pesca extranjera determinada por Estados Unidos para 1978 alcanza a 1 906 363 toneladas métricas, es decir, que ha experimentado una disminución de 165 000 toneladas aproximadamente. (Federal Register, Vol. 42, No 228, November 28, 1977, p. 60692, Tabla I). En la información suplementaria publicada con las normas reglamentarias actualizadas sobre pesca por extranjeros, se expresa que durante 1977 se reunió y evaluó una copiosa y nueva información relativa al rendimiento óptimo y al nivel total de captura permisible para la pesca extranjera. "Los estudios adicionales sobre recursos y análisis de las pautas y esfuerzos de pesca nacional y extranjera han llevado a un amplio reavalúo de las condiciones de diversos recursos y poblaciones pesqueros. La actualización de aquellas estimaciones y la revisión del rendimiento óptimo ha sido, en algunos casos, substancial. Las nuevas estimaciones de la capacidad de captura por nacionales ha resultado en una disminución de los excedentes disponibles en diversas importantes poblaciones". (Ibid, p. 60682).

/en los

en los textos de negociación.<sup>21/</sup> La tendencia predominante no ha sido la de "territorializar" la zona de pesca y, sin duda, ello facilitará la adaptación de las legislaciones nacionales a las normas de la futura Convención.

## VII. RECIENTES ACUERDOS BILATERALES DE PESCA

Paralelamente a la evolución de las negociaciones en la Conferencia y a las declaraciones de jurisdicción nacional, se ha desarrollado una intensa actividad internacional destinada a la celebración de acuerdos bilaterales de pesca. Así, en el período comprendido entre enero de 1975 y agosto de 1977, el Departamento de Pesca de la FAO ha registrado más de un centenar de esos acuerdos que comprenden diversas regiones del mundo. En muchos casos, las negociaciones se realizaron una vez establecidas las nuevas zonas de pesca. Aunque Canadá hizo un proceso inverso, pues antes de crear su zona de pesca

---

<sup>21/</sup> Los siguientes Estados han fijado límites de pesca más allá de su mar territorial: 15 millas, Albania; 18 millas, Camerún; 20 millas, Malta; 30 millas, Congo, Chana, Nigeria; 36 millas, Mauritania; 50 millas, Gambia, Irán, Madagascar, Omán, Tanzania; 70 millas, Marruecos; 150 millas, Gabón, Guinea-Bissau; 200 millas, Angola, Argentina, Bahamas, Bangladesh, Benín, Brasil, Birmania, Canadá, Chile, Comoras, Corea del Norte, Costa Rica, Cuba, Dinamarca (con Groenlandia), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Haití, Islandia, India, Irlanda, Japón, Liberia, Maldivas, Mauricio, México, Mozambique, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, República Federal de Alemania, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Togo, Unión Soviética, Uruguay y Vietnam. En la reunión del South Pacific Forum sobre derecho del mar, realizada en Suva (Fiji) en los días 13-14 de octubre de 1976, los representantes de Australia, Fiji, Islas Cook y Nive, Islas Gilbert, Islas Salomón y Tuvalu, Nauru, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Samoa Occidental y Tonga, declararon "su intención de establecer zonas económicas exclusivas de 200 millas en el momento oportuno y luego de consultarse entre sí". También "decidieron en principio, establecer un organismo para la pesca en el Pacífico Sur con el fin de promover la conservación y utilización racional de las poblaciones de la región". Además, Australia, Colombia, Tailandia y Venezuela han comenzado el procedimiento interno para extender la jurisdicción nacional hasta las 200 millas.

de 200 millas concertó varios acuerdos con los países tradicionalmente más interesados en la pesca en dichas aguas, con el fin de prevenir una ulterior confrontación.22/

Los convenios bilaterales de pesca constituyen un importante aspecto de la práctica de los Estados pues ponen en marcha el ejercicio efectivo de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos vivos de su zona.23/ En general, los acuerdos de bases contienen los siguientes elementos: a) un reconocimiento expreso o tácito de la jurisdicción exclusiva del Estado ribereño en cuanto a la conservación y administración de los recursos vivos en un área de 200 millas; b) el reconocimiento del derecho del Estado ribereño de determinar la captura permisible de dichos recursos en su zona; c) el reconocimiento del derecho del Estado ribereño de determinar su capacidad de explotar dichos recursos; d) la obligación de uno de los Estados o de ambos, según el caso, a dar acceso en su zona a los nacionales del otro Estado para pescar un cupo del excedente de la captura permisible, mediante permisos otorgados según un procedimiento establecido y el pago de derechos; e) la obligación del Estado ribereño que acuerda el acceso, de promover el objetivo de la óptima utilización, tomando en cuenta, entre otros factores, la pesca tradicional, las contribuciones en materia de investigación e identificación de las poblaciones, la cooperación anterior en la aplicación de normas y reglamentos, y en la conservación y administración de los recursos pesqueros de interés común, y la necesidad de reducir al mínimo la perturbación de la economía de los buques de la otra parte que hubieren pescado habitualmente en la zona; f) un régimen de

---

22/ Esos países eran: Noruega, la Unión Soviética, Polonia, España y Portugal. Además, se había celebrado un tratado anterior con Francia. Véase: A.L.C. de Mestral, "Accord entre le Canada et la Norvège sur leurs relations en matière de pêche". The Canadian Yearbook of International Law, Vol. XIV, 1976, p. 274.

23/ Entre los más recientes acuerdos figuran los siguientes: Guinea-Bissau y Francia (20 de enero 1977); Costa de Marfil y Senegal (26 de enero 1977); Estados Unidos y Japón (10 de febrero de 1977); Marruecos y España (12 de febrero 1977); Comunidad Económica Europea y Estados Unidos (15 de febrero 1977); Estados Unidos y España (16 de febrero 1977); Canadá y Estados Unidos (24 de febrero 1977); Brasil y Estados Unidos (19 de marzo 1977); Comunidad Económica Europea y Suecia (21 de marzo 1977); Islandia y Unión Soviética (25 de abril 1977); Cuba y Estados Unidos (27 de abril 1977); Canadá y Cuba (12 de mayo 1977); Guinea-Bissau y Portugal (20 de mayo 1977); Japón y Unión Soviética (27 de mayo 1977); Chile y España (7 de junio 1977); Canadá y Rumania (9 de junio 1977); Canadá y República Democrática Alemana (9 de septiembre 1977).

inspección y control de los barcos autorizados a pescar en el área respectiva, y las sanciones por violaciones a las condiciones o limitaciones estipuladas; g) la cooperación científica en lo que concierne a la conservación y administración de los recursos vivos; h) la reciprocidad para el acceso a la zona de pesca o su equivalente, en condiciones que no sean más restrictivas que las fijadas en el propio convenio. Según las circunstancias, se pueden establecer limitaciones que contemplen una disminución gradual de los cupos hasta fijar un cupo reducido (phasing down) o llegar a su total eliminación (phasing out). Cuando un Estado ribereño en desarrollo confiere acceso a su zona a un país que posee una técnica avanzada, como por ejemplo en los tratados entre Chile y España de 7 de junio de 1977, Guinea-Bissau y Francia de 20 de enero de 1977, se incluyen estipulaciones sobre transferencia de tecnología y formación profesional.

Los convenios de pesca celebrados por la Comunidad Económica Europea ofrecen especial interés. Como ya señalamos, el 3 de noviembre de 1976 el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas resolvió crear una zona de pesca comunitaria de 200 millas en las costas del Mar del Norte y del Atlántico Norte, a partir del 19 de enero de 1977.<sup>24/</sup> En realidad, la resolución tiene un ámbito espacial de validez mayor pues comprende las zonas de pesca de los territorios de ultramar de los Estados Miembros, como Saint-Pierre y Miquelón y la Guayana francesa. El Consejo decidió además, que la pesca dentro de la zona, por Estados que no sean miembros de la Comunidad, se regiría en adelante por acuerdo entre esta última y los Estados interesados. Por último, otra resolución se refería a ciertos aspectos internos del régimen de pesca comunitario. El sistema de tratamiento igualitario de todos los Estados Miembros en la zona de pesca, no pudo aplicarse, y fue necesario salvaguardar los intereses de Irlanda y de

---

<sup>24/</sup> Los ministros de la CEE se trasladaron el fin de semana del 19 de noviembre de 1976 a La Haya para deliberar acerca de la adopción de tan importante decisión, lo que ha hecho decir a un autor que "una rara casualidad hizo que los ministros fuesen a buscar refugio a la capital de Grocio para dar vuelta la página de su obra, es decir de ese Mare Liberum en el que la soberanía del Estado no podía ir más allá del alcance del cañón".  
Daniel Vignes: "La création dans la Communauté au cours de l'automne 1976 et de l'hiver 1977 d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à 200 milles" (en preparación). Cada Estado Miembro fijó individualmente sus zonas: el Reino Unido (Fisheries Limits Act, 1976), República Federal de Alemania (Proclama del 21 de diciembre 1976), Dinamarca (Fishing Territory Act, Ley Nº 597 de 17 de diciembre 1976 y decretos complementarios), Irlanda (Exclusive Fishery Limits Order, 1976) y Francia (Decreto 77/130 de 11 de febrero de 1977).

otras regiones septentrionales del Reino Unido y Groenlandia, donde las poblaciones locales dependen particularmente de la pesca. Para el año 1977 se adoptó, como solución transitoria, un régimen de cupos para algunas especies, cuya aplicación ha provocado no pocas dificultades.

Respecto a la pesca por terceros, se decidió prohibir las actividades de aquellos Estados que no fueron considerados pescadores tradicionales en la zona comunitaria (Bulgaria, Rumania, Cuba y Japón). Para otros, sobre todo los miembros de la Comisión de Pesca del Nordeste Atlántico, se calcularon los cupos de los tres primeros meses de 1977, tomando el promedio de capturas en el período 1965-1974 reducido en un 15%, mientras se negociaban los respectivos acuerdos.<sup>25/</sup> Hasta mediados de 1977 la Comunidad había concluido convenios de bases con Estados Unidos, las Islas Feroé (Dinamarca) y Suecia. En ellos se estipulan las condiciones generales para la fijación de los cupos y las áreas de pesca, en función de elementos análogos a los mencionados al referirnos a los recientes convenios bilaterales. También se incorporan reglas sobre el arreglo de las controversias.

Se estima que recién en 1978 serán fijados los cupos internos y los de países de pesca tradicional con los cuales la Comunidad resolvió negociar acuerdos de bases.

La Comunidad Económica Europea ha invocado el traspaso de competencias de los Estados Miembros en materia de pesquerías, en sendas notas dirigidas al Presidente de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, durante su quinto y sexto períodos de sesiones, para indicar la necesidad de que la futura Convención contenga disposiciones apropiadas que permitan a la Comunidad ser contratante de la misma.<sup>26/</sup>

#### VIII. LAS ZONAS EXCLUSIVAS DE PESCA ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

¿Cuál es la situación de las zonas exclusivas de pesca en el derecho internacional? Más que una respuesta, intentaremos dar algunas pautas para el análisis de esta interesante cuestión.

En 1974, al dictar sus sentencias en los casos de competencia en materia de pesquerías, la Corte Internacional de Justicia declaró que no ignoraba que un cierto número de Estados había decidido ampliar

<sup>25/</sup> Se decidió entablar negociaciones con: Estados Unidos, Canadá, España, Noruega, Islas Feroé (Dinamarca), Islandia, Suecia, Finlandia y los pescadores tradicionales de Europa Oriental (Unión Soviética, Polonia y República Democrática Alemana). Véase: D. Vignes, op. cit.

<sup>26/</sup> Naciones Unidas, documentos A/CONF.62/48 y A/CONF.62/54.

sus zonas de pesca y que, asimismo, conocía los esfuerzos perseguidos actualmente bajo los auspicios de las Naciones Unidas en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar a fin de hacer avanzar la codificación y el desarrollo progresivo de esta rama del derecho. La Corte agregó, que tampoco desconocía las diferentes propuestas y documentos preparatorios presentados en ese contexto, los que debían considerarse "como manifestaciones de los puntos de vista y opiniones de los Estados a título individual y como reflejo de sus aspiraciones y no como expresión de principios de derecho existentes. El hecho mismo de haber convocado la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar evidencia por parte de todos los Estados un deseo manifiesto de proseguir la codificación de ese derecho, incluso la pesca y conservación de los recursos vivos del mar, sobre una base universal".<sup>27/</sup> Apoyándose en estas consideraciones, la Corte concluía que como tribunal de derecho, no podía dictar sentencias sub specie legis ferendae, ni enunciar el derecho antes que el legislador lo hubiese sancionado.

Mucha agua ha corrido bajo el puente desde la sesión de Caracas en 1974. El derecho de soberanía de los países ribereños sobre los recursos vivos hasta un máximo de 200 millas, componente esencial de la noción de zona económica exclusiva, ha ido afirmándose en las negociaciones de la Conferencia y mediante la práctica de los Estados. Asimismo, ese derecho fue proclamado por un organismo regional y figura en la legislación nacional de un creciente número de países costeros y de tratados bilaterales de pesca. Los Estados tradicionalmente opositores a la corriente renovadora, nacida hace 30 años en América Latina, se han sumado a sus sostenedores y el argumento de que las zonas de pesca son contrarias al derecho internacional, otrora esgrimido por las potencias marítimas, no se plantea últimamente en los foros internacionales.

Por su parte, FAO, su Comité de Pesca y las comisiones regionales de pesca, proyectan sus actividades y programas en función de los cambios que se anticipan en el régimen de conservación y explotación de los recursos vivos.

El derecho a una zona de pesca hasta 200 millas, sin involucrar los demás derechos y jurisdicción del Estado ribereño comprendidos en el nuevo concepto de zona económica exclusiva, "parecería asentarse sobre terreno firme".<sup>28/</sup> Hay, por cierto, cuestiones relacionadas con ese derecho, como la del acceso a la zona de los Estados sin litoral y de ciertos Estados ribereños en situación geográfica desventajosa, que están pendientes de negociación en la Conferencia y cuya solución

---

<sup>27/</sup> I.C.J. Reports 1974, pp. 23 y 192.

<sup>28/</sup> Carl August Fleischer: "The right to a 200-mile exclusive economic zone or a special fishery zone". San Diego Law Review, Vol. 14, No 3, abril 1977.



será indispensable para alcanzar un acuerdo general. Empero, debe tenerse en cuenta, como observa Jennings refiriéndose a las dificultades que presenta la creación de un nuevo derecho mediante un tratado multilateral, "que en relación con aquellos aspectos de un proyectado tratado sobre el nuevo derecho del mar que no son nuevos sino que constituyen esencialmente una codificación y desarrollo progresivo del derecho existente, la situación es diferente. En verdad, la propia Conferencia, aun sin lograr un tratado, bien puede contribuir a cristalizar una nueva costumbre que hubiere surgido de la práctica efectiva de los Estados".<sup>29/</sup>

En el mismo sentido, Schachter sostiene, luego de expresar sus ideas acerca de si los derechos reconocidos a los Estados ribereños sobre los recursos de la zona económica exclusiva estarán efectivamente limitados por las obligaciones internacionales que les imponga la convención, como por ejemplo, respecto de las libertades de navegación y comunicación; acceso a otros Estados cuando carezcan de la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible; derecho de los Estados sin litoral o de aquellos que por otras razones no tengan zonas económicas exclusivas, a participar en la explotación de los recursos vivos; y los pagos y contribuciones por la explotación de la plataforma continental más allá de las 200 millas, que "surgirán dudas similares si las zonas económicas exclusivas se establecieran a través del derecho consuetudinario, lo cual será un probable desarrollo en caso de no lograrse un tratado obligatorio".<sup>30/</sup>

El hecho que se considere que la zona de pesca de 200 millas está suficientemente respaldada por la práctica de los Estados, no significa que no se presenten algunos problemas o que su formulación jurídica definitiva no requiera mayor precisión. ¿Pero, no es ésta acaso una de las características de la costumbre internacional "como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho?" El mismo Jennings afirma que "virtualmente no existe parte alguna del derecho consuetudinario que pueda ser codificada con sensatez, sin considerables

---

<sup>29/</sup> R.Y. Jennings: "The discipline of international law". Lord McNair Memorial Lecture delivered at the University of Madrid on Monday, 30 August 1976. International Law Association 57th Conference, p. 9. El autor menciona "como ejemplo obvio, el mar territorial de 12 millas que probablemente será mantenido, más ello ocurrirá así, sea o no expresado en el tratado, y si lo fuese, entonces, con prescindencia de que el mismo sea ampliamente ratificado o no".

<sup>30/</sup> Oscar Schachter, "Sharing the World's Resources", Columbia University Press, New York, 1977, p. 46.

elementos de desarrollo progresivo para llenar lagunas; aclarar dudas, controversias e inseguridades, a fin de cristalizar verdaderas normas provenientes de principios o nociones vagas y alcanzar el grado necesario de elaboración".<sup>31/</sup>

Otro autor, basándose en la distinción entre la cuestión de la zona económica exclusiva y la de los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre los recursos vivos de la zona, señala que si bien todavía resta negociar "la posibilidad de un derecho de acceso preferencial de los países sin litoral y en situación geográfica desventajosa, al excedente de las poblaciones disponibles en la zona económica, parece que aun estos Estados han dejado de cuestionar, en principio, el ejercicio de los derechos de soberanía por el Estado ribereño, a los fines de la explotación de los recursos naturales en una zona de 200 millas. Aun cuando no pueda pretenderse que todas las modalidades del ejercicio de los derechos de los Estados ribereños en dicha zona sean derechos adquiridos, en materia de pesca no parece exagerado pretender que un verdadero consenso ha surgido del seno de la Conferencia".<sup>32/</sup> En otro comentario se expresa que "resulta cada vez más cierto que la jurisdicción sobre las pesquerías hasta 200 millas de la costa se está convirtiendo en un derecho consuetudinario ya aceptado".<sup>33/</sup>

La separación de la zona de pesca de 200 millas del concepto más amplio de zona económica exclusiva parece confirmar la opinión de que aquella posee, al menos prima facie, los rasgos distintivos de la costumbre internacional.

#### IX. LA ZONA DE PESCA DE 200 MILLAS Y LOS PAISES EN DESARROLLO

Tal como se percibe, el nuevo derecho del mar dará a los países en desarrollo la real posibilidad de desenvolver su industria pesquera participando de manera efectiva en la explotación de sus recursos vivos. Se ha estimado que la adopción de una zona de pesca de 200 millas incorporará de un 35 a un 36% de los océanos a la jurisdicción nacional, es decir, una zona equivalente a toda la superficie de los territorios continentales e insulares de nuestro planeta.<sup>34/</sup>

<sup>31/</sup> R. Y. Jennings, op. cit., p. 4.

<sup>32/</sup> De Mestral, op. cit., p. 273.

<sup>33/</sup> McKernan, op. cit., p. 22.

<sup>34/</sup> John Krauss: "Marine Science and the 1974 Law of the Sea Conference". Science, Vol. 184, No 4144, pp. 1335-41.

En el informe presentado por la FAO al XI período de sesiones del Comité de Pesca, en 1977, acerca de la situación del mercado, se expresa que en 1976 se registró una mejora en la economía pesquera mundial con un incremento de 2.5 millones de toneladas en la captura, que elevó el total del año a 72 millones, con un aumento en la demanda para el consumo humano y en los precios en general. En 1976 la captura de los países en desarrollo superó la cifra de 1975 y los cuatro primeros productores de ese grupo - Perú, República de Corea, India y Chile - reúnen las dos quintas partes del total de 23.2 millones de toneladas que corresponde a los países en desarrollo. Estos últimos mantuvieron el incremento de 4% anual que registran en la última década.<sup>35/</sup>

Además, se señala en otro informe de FAO que es alentador observar el continuo crecimiento de la producción de pescado destinado al consumo humano por los países en desarrollo, en el período 1962-1975, con un promedio de aumento de 4.8% anual, superior al de la carne (3.5%) y a la totalidad de los cereales (3%). Desde el punto de vista geográfico, los aumentos se han distribuido por igual, observándose altos promedios en la producción de la República de Corea, en Asia, en la pesca lacustre de Africa y también en varios países latino-americanos, incluso en aquellos productores importantes como Chile, Cuba y Argentina, que alcanzaron un promedio de aumento superior al 9%. En el caso argentino, el informe indica que el impulso del aumento proviene del desarrollo de los mercados exportadores. Por el contrario, los países desarrollados no aumentaron la producción para el consumo humano directo y, con excepción de España y Japón, el incremento fue principalmente de materia prima para su utilización industrial. Los países socialistas, debido al énfasis en la pesca a distancias alejadas, tuvieron un crecimiento superior al de los dos grupos anteriores, de más de 700 000 toneladas anuales.<sup>36/</sup>

Según el informe, la producción para el consumo humano directo en los países en desarrollo es una de las tendencias más significativas, que ha excedido la proyección de FAO para el período 1962-1975. Como una parte sustancial de la pesca fue exportada, las provisiones para el consumo en los países en desarrollo fueron inferiores a la proyección de la demanda pero, sin embargo, fueron superiores al crecimiento de la población como para permitir un aumento en el consumo per cápita.

<sup>35/</sup> Food and Agriculture Organization, document COFI/77/6. Marzo 1977. Fishery Commodity Situation. Committee on Fisheries, Eleventh session, Roma, 19-26 abril 1977.

<sup>36/</sup> Food and Agriculture Organization, document COFI/77/4. January 1977. World Fisheries Development 1962-1975. An appraisal of performance compared with the Indicative World Plan Projections. Committee on Fisheries, Eleventh session, Roma, 19-26 abril 1977, p. 2.

En otros aspectos, las pesquerías también han jugado un papel importante en el crecimiento y desarrollo económicos, contribuyendo a la creación de empleos y permitiendo un aumento en la productividad. En un número de países la pesca está haciendo un aporte significativo a la balanza de pagos. Ha habido desarrollo a través de la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, permitiendo la introducción de nuevos métodos de producción, una ampliación del radio de operaciones, y en algunos casos, la diversificación de la producción y el consumo.<sup>37/</sup>

En América Latina, la producción total en 1976 fue de casi 7.9 millones de toneladas, es decir, más del 10% de la producción mundial, y el valor de sus exportaciones alcanzó a 685 millones de dólares.

Como resultado de la creación de las zonas de pesca de 200 millas, la FAO estima que, a corto plazo, la captura mundial podrá experimentar alguna disminución hasta que se reajuste el equilibrio en la capacidad de captura entre la pesca de los ribereños y la que realizan los pescadores a distancias alejadas y, asimismo, hasta que los Estados ribereños inicien la recuperación de las poblaciones que hayan sido explotadas con más intensidad; en particular, aquellas en las que las reducciones necesarias en el esfuerzo de pesca y la pesca en períodos cortos, deberán ser soportados por los países que pescan a distancias alejadas. Sin embargo, no se prevé que estas implicaciones del nuevo régimen afectarán la producción mundial. En tal sentido, se indica que ya se han hecho diferentes arreglos entre las partes interesadas mediante licencias, empresas mixtas ("joint ventures"), etc.<sup>38/</sup> En la última

---

<sup>37/</sup> Ibid., p. 4. No obstante, el informe establece que en una base global ha habido más crecimiento que desarrollo, pues la expansión de la pesca mundial ha seguido las tendencias establecidas en la década del 50 y antes, especialmente en las especies explotadas y las áreas de explotación. En cuanto a las prioridades para el futuro, propone cambiar el énfasis hacia la investigación y desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento, entre las cuales las más cercanas a su realización sería probablemente el "krill".

<sup>38/</sup> Food and Agriculture Organization, documento COFI/77/5, Supl. 3, p. 5. Sobre el papel de las empresas mixtas en el desarrollo pesquero, véase FAO, doc. COF/77/8 The Department of Fisheries Work. Programme on Joint Ventures y COFI/77/8 The role of Joint Ventures in Fishery Development, ambos correspondientes a la XI sesión del Comité de Pesca, Roma, 19-26 abril 1977.

sesión del Comité de Pesca de la FAO, se reconoció el papel positivo desempeñado por las empresas mixtas en la evolución de las pesquerías en los países en desarrollo en los sectores público y privado. En su opinión, debería prestarse más atención a la formación de empresas mixtas que comprendan no sólo las operaciones de la pesca directa, sino también aquellos aspectos industriales como el depósito, procesamiento y "marketing". A este respecto, se consideró que la FAO podría intensificar sus actividades sobre identificación de las oportunidades de inversión en los países en desarrollo.<sup>39/</sup>

La importancia de las nuevas zonas de pesca para los países en desarrollo justifica que los organismos internacionales - mundiales o regionales - preparen programas de asistencia que permitan a aquéllos organizar la explotación y preservación de sus recursos, del modo más racional.<sup>40/</sup> Con relación a la América Latina, un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, analiza las perspectivas futuras de la pesca en esta región.<sup>41/</sup> El mismo señala que el principal factor adverso al desarrollo de la pesca no deriva de los recursos o del consumo potencial, sino de la falta e ineficacia de la canalización hacia los mercados, y de una tecnología adecuada para el procesamiento de los productos en función de la capacidad adquisitiva y la distribución geográfica del grueso de la población.<sup>42/</sup> Refiriéndose a la nueva orientación de la tecnología, advierte sobre los peligros de "adoptar ciegamente" el enfoque de los problemas tecnológicos de los países industrializados, cuyas flotas están diseñadas para recorrer grandes distancias en la búsqueda de bancos de peces y para emplear el mínimo de tripulantes debido a la escasez de personal y a los altos salarios de los pescadores en esos países.<sup>43/</sup> Por ello, sugiere que las decisiones sobre inversiones se tomen después de un cuidadoso estudio técnico-económico, pues de lo contrario estas últimas podrían ser hechas cautivas de una estructura rígida y competitivamente vulnerable como lo prueban los modernos buques pesqueros que permanecen

---

<sup>39/</sup> Food and Agriculture Organization, documento CL 71/7, mayo 1977. FAO Council. Seventy-first session, Rome, 6-17 June 1977. Report of the Eleventh Session of the Committee on Fisheries (COFI), paras., 50-61, p. 8.

<sup>40/</sup> Cabe destacar la valiosa iniciativa de la CEPAL al organizar los seminarios sobre "Economía de los Océanos", donde se analizan los aspectos económicos, sociales y jurídicos del nuevo derecho del mar, especialmente en todo lo atinente a la explotación de los recursos naturales y a los intereses de los países en desarrollo.

<sup>41/</sup> Julio Luna, Fishery potential of Latin America, Prospects and tasks ahead. Interamerican Development Bank. Department of Project Analysis. September 1974.

<sup>42/</sup> Ibid., p. 3.

<sup>43/</sup> Ibid., p. 5.

anclados "en puntos del Pacífico y del Atlántico porque son anti-económicos para operar".<sup>44/</sup> Más adelante, luego de observar las dificultades de penetrar en los mercados internacionales, se expresa a favor del desarrollo de una tecnología pesquera regional dirigida hacia la simplificación y el abaratamiento de los productos alimenticios, facilitando su venta y convirtiéndolos en elementos esenciales del consumo del público.<sup>45/</sup> Respecto a las fuentes financieras, considera que los préstamos de los organismos internacionales son los más adecuados a las exigencias de un nuevo sector en el proceso de desarrollo.<sup>46/</sup> Sin embargo, al hablar del aporte del Banco Interamericano de Desarrollo, afirma que tal vez la actividad más significativa del Banco en cuanto a la pesca en América Latina, no sea la relativa a préstamos. Su contribución más importante ha sido la de proveer asistencia a los países en la organización de las estructuras institucionales capaces de administrar programas de inversión, y promover el futuro desarrollo de la pesca.<sup>47/</sup>

#### X. CONCLUSION

El derecho del mar que surge de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas, muestra ya las características fundamentales del régimen de la pesca. Como parte integrante de la nueva noción de zona económica exclusiva, ese régimen ha sido impulsado por los países en desarrollo para poner fin a la sobreexplotación de los recursos vivos situados frente a sus costas, por las grandes potencias marítimas. El sistema se basa en los derechos de soberanía del Estado ribereño sobre dichos recursos. Pero no se trata de derechos sin limitación alguna. Cuando el Estado ribereño no tenga la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible en su zona, dará acceso a otros Estados al excedente mediante acuerdos u otros arreglos.

<sup>44/</sup> Ibid., p. 6.

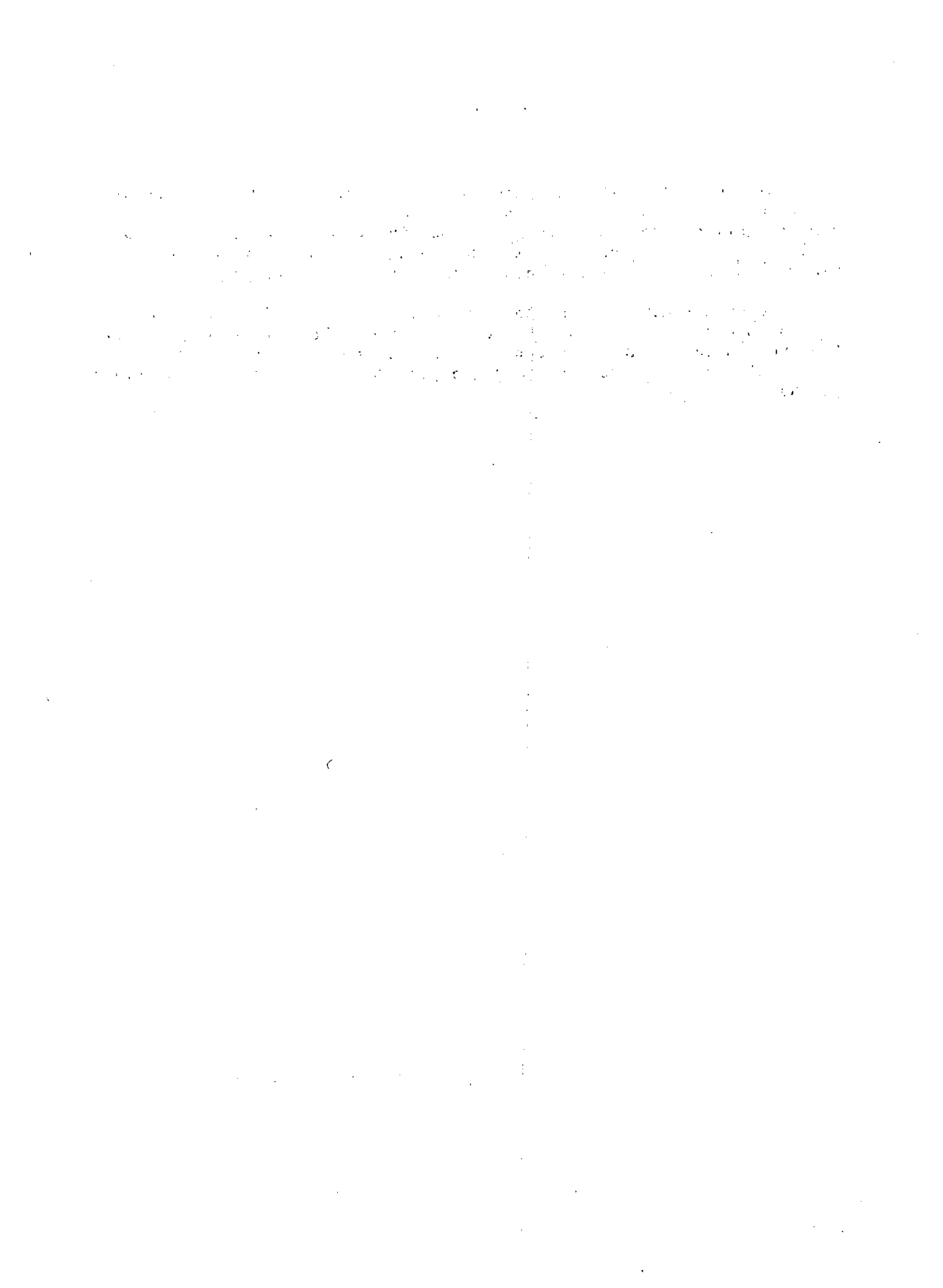
<sup>45/</sup> Ibid., p. 8.

<sup>46/</sup> Ibid., p. 10.

<sup>47/</sup> Ibid., p. 11. En este aspecto, el estudio se refiere al acuerdo entre BID y FAO, por el cual este último organismo atiende la parte técnica de los programas del Banco, lo cual ha hecho que "como resultado de los proyectos del BID, los países salen finalmente a pescar, mientras que anteriormente, FAO sabía poco acerca de los resultados de sus recomendaciones".

El nuevo ordenamiento jurídico de la pesca ha de ser complementado, mediante la cooperación internacional, para responder a las características propias de los recursos vivos, señaladas al comienzo. Varias de las disposiciones del Texto Integrado sobre esta materia, exhortan a los países interesados a promover dicha cooperación.

La conservación de las poblaciones, la coordinación entre los distintos usos del mar y un aprovechamiento más justo de los recursos, teniendo especialmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo, deberían ser las pautas orientadoras de la futura actividad pesquera en los océanos.





Tercera Parte

LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS MINERALES DEL MAR



## EL REGIMEN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL

Arnoldo Listre

Presidente de la Delegación de Argentina a la  
Tercera Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre el Derecho del Mar

De acuerdo al tema que se me ha asignado me referiré al régimen de la plataforma continental en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar; es decir, que no expondré acerca de la conclusión de este instituto en el Derecho Internacional, ni a los antecedentes doctrinarios y jurisdiccionales del mismo.

El punto central de la discusión sobre la plataforma continental en la Conferencia, ha sido el de su límite externo, ya que la naturaleza jurídica de los derechos que el estado costero ejerce sobre ella no ha producido mayores debates.

Desde Caracas - para referirme sólo a la Conferencia y no a la Comisión de Fondos Marinos - se perfilaron nítidas dos tendencias: una, que sostiene que debe mantenerse la institución de la plataforma continental tal como está establecida en el derecho internacional vigente, precisando su límite externo, y otra, que sostiene que los derechos del estado ribereño sobre el suelo y subsuelo del mar de las zonas marinas adyacentes y sus costas no deberían extenderse más allá de las 200 millas marítimas medidas desde las líneas de base desde las cuales se mide el mar territorial. Como se advierte de inmediato, esta distancia coincide con el máximo aceptable de extensión de la zona económica exclusiva. De ahí muchos de los que sostienen esta posición llegaron a opinar que, en realidad, la existencia misma de la institución de la plataforma continental no tenía razón de ser y que ella debía subsumirse en el concepto de la zona económica exclusiva que regularía no sólo el régimen de las aguas suprayacentes al suelo y subsuelo marino, sino a éste mismo.

Quienes abogan por la primera posición, es decir el mantenimiento del instituto de la plataforma y la fijación de su límite externo de acuerdo a sus características geomorfológicas, afirman que ella encuentra justificativo en el derecho internacional vigente, tal como se encuentra expresado en la Convención de Ginebra de 1958 sobre la plataforma continental; aún más, que dicha Convención ha codificado normas consuetudinarias preexistentes, tal como lo ha reconocido la Corte Internacional de Justicia en el caso de la plataforma del Mar del Norte y que, consiguientemente, la institución de la plataforma continental es anterior a ella; que la resolución 2749 (XXV) declaró que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos que en ellos se encuentran, son patrimonio común de la humanidad lo cual implica reconocer que la zona internacional

/comienza donde

comienza donde terminan las jurisdicciones nacionales, que no pueden ser sino definidas de acuerdo al derecho internacional vigente, es decir comprendiendo la totalidad de la prolongación natural del territorio bajo el agua. Finalmente, que no es razonable pensar que ningún estado al declarar la existencia de la zona internacional de fondos marinos haya pensado que dicha zona había de formarse con parte del territorio sumergido que hasta el momento le correspondía y, mucho menos, que vaya a consagrarlo en su tratado.

Los países que mantienen esta posición admiten sin embargo que debe establecerse un límite preciso de la plataforma continental para señalar con certeza donde termina la jurisdicción de los estados ribereños y donde comienza la zona internacional de los fondos marinos, toda vez que la Convención de Ginebra de 1958 estableció los criterios de la profundidad y explotabilidad que, si bien se combina con el principio de la adyacencia, tiene un ingrediente creciente de imprecisión por el adelanto científico y tecnológico que hace prácticamente explotable la totalidad de los recursos naturales del suelo y subsuelo marino.

La otra corriente, la que se opone a toda extensión de los derechos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas, parte de la base de que no existe un derecho inexorablemente adquirido por parte de aquellos estados que poseen plataformas de mayor extensión a esa distancia, que puedan invocarse en una conferencia que está creando, precisamente, un nuevo derecho del mar. Por otra parte, argumenta, la zona internacional de los fondos marinos, declarada patrimonio común de la humanidad, se reduciría sensiblemente de aceptarse la extensión que pretenden quienes abogan por el mantenimiento del derecho vigente.

En Caracas, a raíz de una feliz iniciativa de su Presidente, el Embajador Andrés Aguilar, la Comisión 2da. decidió recoger en distintas fórmulas las posiciones expuestas sobre los distintos temas que ella trataba, y si se reparan las referentes al tema que nos ocupa se verán perfectamente reflejados - dejando matices de lado - las dos posiciones que acabo de señalar, pudiendo agregarse una tercera tendencia, expuesta principalmente por la Unión Soviética, que sostenía como límite máximo el criterio batimétrico de los 500 metros de profundidad, pero admitiendo que ese límite podría fijarse más allá de las 200 millas.

En la Comisión de Fondos Marinos y en Caracas algunas delegaciones habían adelantado la posibilidad de encontrar una solución conciliadora por la vía del establecimiento del sistema llamado del "revenue sharing", que consistiría en que el estado ribereño efectuaría una contribución de un porcentaje del beneficio que obtuviera por la explotación de su plataforma continental más allá de las 200 millas o bien un porcentaje de la producción que obtuviera en esa zona.

/Durante el

Durante el III período de sesiones celebrado en Ginebra en 1975, la cuestión fue discutida en el llamado grupo "Evensen" que, como se sabe, es un grupo oficioso de negociación convocado por el jefe de la delegación de Noruega, que se convirtió en el principal foro de negociación dentro de la Conferencia.

Al comenzar el tratamiento del tema, su Presidente presentó tres alternativas, una identificada como "A" con la concepción que podríamos llamar "marginalistas" que consiste en reconocer la extensión de la plataforma continental a través de la prolongación natural del territorio hasta el límite exterior del margen continental; otra denominada "B" que reconocía el criterio de la isóbata de 500 metros y, finalmente, la denominada "C" que establecía el límite de la plataforma en 200 millas.

Al pie de página el Presidente manifestaba que, a su juicio, sólo la alternativa "A", es decir la "marginalista", podría dar base para un acuerdo general y que el elemento de compromiso debía buscarse en el concepto "revenue sharing", junto con la definición del margen continental.

En efecto, las deliberaciones de Caracas y Ginebra habían dejado la clara impresión de la existencia de un sólido grupo de países "marginalistas", que habían expresado con claridad que les resultaría difícil aceptar una convención que les negara lo que el derecho internacional vigente les reconocía; es decir, el derecho de soberanía a lo largo de toda la prolongación natural de su territorio sumergido. De ahí que, partiendo del reconocimiento de esa situación, el Ministro Evensen propusiera que el compromiso se lograra sobre la base de la participación en los beneficios y de una previa definición del margen continental que diera certeza a su extensión y sus límites y aventara los temores expresados por algunos países acerca de una indebida apropiación de zonas que serían patrimonio común de la humanidad.

A partir de entonces, la discusión se concentró básicamente en estos dos puntos, a través de innumerables reuniones a lo largo de cuatro períodos de sesiones sucesivos. Ello sin perjuicio de que, formalmente, muchas delegaciones no hubieran declinado sus posiciones originales.

El tema del "revenue sharing" más allá de las 200 millas presentó cuatro aspectos principales: 1) sobre qué base se pagaría, es decir, si el pago sería una proporción de la utilidad obtenida o una proporción de la producción obtenida más allá de las 200 millas, 2) cuánto se pagaría, 3) quiénes pagarían y 4) a quién se pagaría.

En el primer aspecto se enfrentaron dos criterios: uno propuesto por Estados Unidos que consistía en que los pagos fueran una proporción fija de la producción y otro, propuesto por Nueva Zelandia con apoyo del Reino Unido, de que fuera un porcentaje sobre la utilidad.

/Las dificultades

Las dificultades prácticas del cálculo de la utilidad, sobre todo teniendo en cuenta que se aplicaría a países que tienen sistemas económicos distintos, hizo que privara, por su simpleza, el de la contribución de acuerdo a la producción.

En cuanto al monto del pago, en el curso de las negociaciones se hizo hincapié en que la explotación petrolera submarina es sumamente costosa. En efecto, se calcula que en profundidades inferiores a 200 metros su costo es de 5 a 7 veces mayor que en tierra y que, en profundidades superiores a los 200 metros, como generalmente sería el caso de aquellas explotaciones que se efectuarán más allá de las 200 millas de la costa, el costo de exploración y explotación sería de 20 a 30 veces superior al efectuado en tierra. Esa circunstancia fue tomada en cuenta para fijar la proporción de pago ya que una tasa excesivamente alta tendría por efecto desalentar la inversión.

Estados Unidos propuso una fórmula que fue recogida en el texto integrado oficioso de negociación producido en el último período de sesiones por tener una buena base de aceptación y que consiste en que los pagos y contribuciones se efectúen respecto de la producción después de los primeros 5 años de producción en un determinado lugar más allá de las 200 millas. El sexto año la tasa de pago o contribuciones será del 1% del valor o volumen de la producción en el lugar y a partir de ese año, aumentará el 1% por cada año subsiguiente hasta el décimo año en que quedará fija en el 5% de allí en adelante.

En cuanto a quienes pagan, debe señalarse que los países en desarrollo han sostenido que deberían ser excluidos de efectuar contribuciones. En tal sentido hubo una propuesta concreta de Senegal en el V período de sesiones. Esa posición se fundamenta en el alto costo de la exploración y explotación submarina y en el enorme esfuerzo que significaría afrontarla para un país en vías de desarrollo. Los países industrializados, en general, han rechazado esa pretensión y procurado que los pagos y contribuciones se apliquen por igual a todos los estados, independientemente de su grado de desarrollo.

Sin embargo, el texto único de negociación producido en Ginebra en 1975, recogió en parte la aspiración de los países en vías de desarrollo, al establecer que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos fijaría la tasa y la medida en que los países en desarrollo estarían obligados a efectuar los pagos y contribuciones.

El texto integrado no ha seguido esa fórmula y ha establecido otra que fue propuesta por la delegación argentina y que consiste en excluir del pago correspondiente a la explotación de un determinado recurso mineral a todo país en desarrollo que sea importador neto de dicho recurso producido en su plataforma continental.

Finalmente, en lo referente a quién debe pagarse se han enfrentado dos posiciones que son correlativas de las mantenidas en la primera comisión. Los países en desarrollo han sostenido que los pagos deben

/efectuarse a

efectuarse a la Autoridad Mundial de los Fondos Marinos y ello es coherente con la posición que, en general, han asumido en el sentido de crear una autoridad fuerte con amplias competencias para el control de la zona internacional y su explotación. Los países industrializados han sostenido que los pagos no deben efectuarse a la Autoridad proponiendo, por ejemplo, que se hagan a entidades internacionales de cooperación y desarrollo reconocidas por las Naciones Unidas. Esta posición también es un correlato de la que esos países mantienen en la primera comisión sobre las facultades de la Autoridad.

El texto único de negociación preparado en Ginebra establecía que los pagos y contribuciones se efectuarían a la Autoridad Internacional con arreglo a las condiciones y procedimientos que se convendrían con la Autoridad en cada caso y que ésta los distribuiría sobre la base de criterios de reparto equitativos, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los países en desarrollo, particularmente los menos adelantados.

El texto integrado de este año ha cambiado esa disposición estableciendo que los pagos o contribuciones se efectuarían por conducto de la Autoridad Internacional, manteniendo el mismo criterio de distribución pero agregando los países sin litoral entre aquellos que deberán ser tenidos especialmente en cuenta en la distribución.

Pasando, ahora, al tema de la definición precisa del margen continental debo comenzar señalando que en ese punto ha sido más difícil encontrar fórmulas que gozaran de aceptación generalizada. En buena medida ello se debe a que se trata de un tema científico y técnico complejo con cuyo tratamiento no está familiarizada la mayoría de los delegados que concurren a la conferencia, que tienen fundamentalmente una formación jurídico-política y no científica.

En las sesiones del grupo "Evensen" en Ginebra en 1975, se discutió la cuestión acorde con el criterio expresado por el Presidente de dicho grupo en el sentido de que la definición del margen era necesaria como elemento del acuerdo.

Los países que se oponían al reconocimiento de derechos más allá de las 200 millas, en alguna medida, lo hacían por el temor a que los ribereños extendieran indebidamente su jurisdicción avanzando sobre la zona internacional.

Era necesario, entonces, buscar una fórmula inequívoca que eliminara esos temores o prevenciones.

La posición de los países "marginalistas" era, en términos generales, la de que la plataforma continental se extendía a lo largo de la prolongación natural del territorio hasta el borde inferior externo del margen continental, comprendiendo la plataforma continental propiamente dicha, el talud y la emersión continental hasta donde éste limita con las llanuras abisales. Esta prolongación natural está formada por corteza terrestre, en tanto que los fondos abisales están constituidos por corteza oceánica. Un grupo de países sostenía, y aún

/sostiene, que

sostiene, que es posible trazar el límite entre ambas cortezas y determinar de ese modo las fronteras entre la zona nacional y la internacional. Empero, otros plantearon la cuestión de la pertenencia de esos sedimentos que se asentaron sobre la corteza terrestre señalando que para atribuir su pertenencia debería esclarecerse si su origen era terrestre u oceánico. Aparte de ello, arreciaron las críticas en el sentido de que lo que se pretendía era crear un sistema claro y preciso de delimitación y que la distinción entre corteza terrestre y oceánica no lo era.

Fue entonces que Estados Unidos adelantó la posibilidad de encontrar solución a este problema mediante la llamada fórmula "Herdberg" - que formalmente propuso en el IV período de sesiones celebrado en Nueva York en 1976 - que consiste en trazar el límite de la plataforma mediante punto fijo de no más de 60 millas náuticas desde el pie del talud continental. Esta fórmula tendría - según sus proponentes - la ventaja de que al pie del talud sería fácilmente determinable ya que, salvo evidencias científicas en contrario, se determinaría como el punto de máximo cambio de grado.

Durante el IV período de sesiones, un grupo de delegaciones integrado por algunos de los países llamados "marginalistas" elaboró una fórmula que fue presentada por la delegación de Irlanda.

Dicha fórmula consiste en proponer que el límite del margen mediante un criterio alternativo que consiste en una línea trazada por puntos fijos en los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea como mínimo el 1% de la distancia más corta entre dicho punto y el pie del talud o, como alternativa, la fórmula "Herdberg", o sea puntos fijos a no más de 60 millas desde el pie del talud.

La primera de esas alternativas conocida en la conferencia como la fórmula irlandesa o "Harding" tiene como propósito dar un punto fijo de límite a la jurisdicción del estado ribereño y representa, según sus autores, una limitación a la extensión de la plataforma ya que mediante la misma no se cubre la totalidad de la emersión continental.

La presentación de esta fórmula se complementa con la propuesta de creación de una comisión de límites de la plataforma continental que tenga por fin certificar los límites que presente el estado ribereño, lo que también tiene como propósito dar seguridades a la comunidad internacional acerca de donde comienza la zona internacional.

Como dije anteriormente, en este punto, no ha existido un progreso tan señalado como en el del "revenue sharing" en el que el Presidente del Grupo de Consulta sobre Plataforma, pudo señalar un "consenso emergente". Prueba evidente de ello es que ninguna fórmula se ha incorporado al Texto Integrado.

Sin embargo, tengo la impresión de que la propuesta irlandesa será finalmente aceptada cuando muchos países se convenzan de que ella establece un límite preciso y que, en realidad significa una limitación que se autoimponen los países que la proponen, en beneficio a la certeza del límite de la plataforma y la clara delimitación entre la zona nacional e internacional.

/IMPORTANCIA ECONOMICA



IMPORTANCIA ECONOMICA DE LOS RECURSOS MINERALES DE LOS  
FONDOS MARINOS Y ESTADO DE LA TECNOLOGIA DE LA  
MINERIA MARINA EN AGUAS PROFUNDAS

Jean Pierre Lévy  
Oficina de Economía y Tecnología Oceánicas  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales  
Naciones Unidas

I. INTRODUCCION

1. Independientemente del petróleo, los recursos minerales del medio marino se distribuyen en tres categorías principales: yacimientos disueltos en agua marina; yacimientos consolidados en el lecho rocoso de los fondos marinos; y yacimientos no consolidados en playas, en la plataforma continental y en los fondos marinos profundos.
2. Los recursos de petróleo del medio marino están circunscritos en su mayor parte a las plataformas continentales, los taludes continentales, las emersiones continentales y cuencas oceánicas pequeñas. Las zonas favorables para la acumulación de petróleo son aquellas en que existen espesos sedimentos terciarios marinos y, dado que las cuencas oceánicas profundas y las llanuras abisales no parecen contener esta clase de sedimento en suficiente espesor, ofrecen, al parecer, posibilidades mucho menores que los márgenes continentales. Los costos más elevados de producción en agua profunda y la gran disponibilidad de petróleo en partes más someras de la plataforma han contribuido también a restringir la producción en zonas situadas más allá de la isóbata de los 200 metros.
3. El contenido de mineral disuelto de los mares representa un recurso considerable, pese a que actualmente sea muy escasa la producción de ese mineral que presenta valor económico. De los 1 300 millones de km<sup>3</sup> de agua contenidos en los océanos del mundo, unos 300 km<sup>3</sup> son cuerpos sólidos disueltos. En la actualidad, tan sólo seis de los sesenta elementos que mejor se conocen pueden extraerse comercialmente de esta fuente y es evidente que, si se descubren nuevos procedimientos de extracción de cualquiera de los demás elementos, sus reservas serían prácticamente ilimitadas.<sup>1/</sup>
4. Muy poco se sabe acerca de la magnitud y extensión de los yacimientos consolidados en el lecho rocoso submarino. Por lo que se refiere a su diversidad, se distinguen dos tipos: yacimientos consolidados en la superficie del lecho rocoso o muy próximos a ésta y que,

<sup>1/</sup> Se trata del sodio, magnesio, calcio, bromo, potasio y agua dulce.

por lo tanto, se denominan yacimientos superficiales, y yacimientos consolidados que se encuentran en el interior del lecho rocoso y que, por consiguiente, se denominan yacimientos internos. Entre los primeros figuran el carbón, el hierro, la caliza y capas de óxido de manganeso y de fosforita. En el segundo grupo se encuentran yacimientos diseminados masivos, filonianos o tabulares, de carbón, hierro, estaño, oro, azufre, sulfuros metálicos y sales metálicas.

5. Los yacimientos no consolidados son concentraciones de granos naturales no endurecidos que se presentan naturalmente en el medio marino y que pueden ofrecer posibilidades como recurso mineral. Esos yacimientos pueden subclasificarse según se encuentren en la plataforma continental, el talud continental o en aguas profundas. En la plataforma, los yacimientos no consolidados comprenden minerales de baja densidad relativa como conchas, arena y grava, y minerales de elevada densidad relativa como la ilmenita, la casiterita, los diamantes y el oro. Junto con otros factores, la densidad relativa y la dureza determinan el emplazamiento de esos minerales en la plataforma.

6. En la escala de profundidad del talud - de 200 a 3 500 metros - se conocen dos tipos de minerales. Esos minerales, formados directamente del agua marina (autígenos), son la fosforita, que se presenta en forma de arena, costras o nódulos, y lodos metalíferos compuestos de hierro, manganeso, cobre, zinc y plomo en sulfuros metálicos. El origen e importancia económica de estos dos tipos de minerales son objeto de constante investigación.

7. Sin embargo, los yacimientos no consolidados más significativos e importantes tal vez sean los de ferromanganeso en aguas profundas (3 500 a 6 000 metros). Entre estos yacimientos, que se presentan como concreciones en los fondos marinos, se distinguen dos tipos dominantes: placas o costras espesas que generalmente se desarrollan en elevaciones submarinas y nódulos que se forman a grandes profundidades en torno a núcleos rocosos, o residuos vegetales o animales. Si bien no parece que las incrustaciones tengan importancia económica en la actualidad, en estudios realizados por fuentes públicas y privadas se indica que algunos yacimientos de nódulos sí la tienen.

8. Se ha despertado un interés mundial por la minería de los nódulos de ferromanganeso a causa de diversos factores. En especial los nódulos, que contienen cantidades apreciables de cobre, cobalto, níquel y manganeso, representan reservas ingentes de esos metales.

## II. FORMACION, COMPOSICION Y DISTRIBUCION DE LOS YACIMIENTOS DE FERROMANGANESO

### A. Formación

9. Los nódulos de ferromanganeso varían ampliamente de tamaño, composición, textura superficial y estructura interna. Dichos nódulos se asemejan a pequeñas papas negras, cuyo diámetro oscila entre 1 y 15 cm, que miden unos 5 cm transversalmente. Los nódulos presentan diversos tipos de textura superficial, en un extremo, uniforme con partes negras brillantes y, en otro, arenoso y con protuberancias. La mayoría de los nódulos parecen estar constituidos por capas dispuestas en círculos concéntricos en torno a un pequeño núcleo. La determinación radiométrica de la edad de los nódulos muestra que a profundidades abisales, los nódulos crecen a razón de 0.01 a 1.0 mm por cada 1 000 años. Sin embargo, en aguas someras, esta tasa de crecimiento llega a ser hasta mil veces superior, ya que las corrientes de material coloidal son mucho mayores.

10. La formación de los nódulos de manganeso es un fenómeno complejo que no se conoce muy bien. Se han formulado diversas hipótesis en las que se sugieren procesos orgánicos e inorgánicos o una combinación de ambos. Las estructuras tubulares que aparecen en la superficie de los nódulos han originado la opinión de que organismos vivos desempeñan una función principal en la formación de los nódulos. Esos organismos, que sirven de catalizadores, promueven o demoran la acumulación de determinados elementos en los nódulos, en ciertas condiciones. Sin embargo, en hipótesis anteriores se defendía la formación inorgánica de los nódulos. Estas hipótesis pueden dividirse en tres corrientes principales.

11. Con arreglo a la primera, se reconocen cuatro tipos de yacimientos de nódulos: yacimientos hidrogénicos, formados por la lenta precipitación de hierro y manganeso del agua marina ordinaria; yacimientos hidrotérmicos, en los que zonas de elevados flujos calóricos han suministrado los elementos básicos de los nódulos; yacimientos halmiro-líticos, en los que el desgaste submarino del material basáltico ha proporcionado los elementos; y yacimientos diagenéticos, en los que la distribución de los sedimentos depositados ha aportado los elementos.

12. La segunda escuela de pensamiento se desarrolló como resultado de los datos obtenidos con el proyecto de perforación en aguas profundas. Esos datos dieron a pensar que la temperatura de los sedimentos que cubren los fondos marinos experimenta una elevación debido a rocas calientes intrusivas situadas debajo de los fondos

/marinos. Este

marinos. Este calor crea condiciones que catalizan procesos químicos entre metales, en los sedimentos y en el agua misma. El resultado neto es la precipitación de manganeso, hierro, cobre y níquel.

13. Con arreglo a las últimas hipótesis, se sugiere que el hierro es el mecanismo clave de la formación de los nódulos. Hay indicios de que óxidos de hierro coloidales pueden depositarse en núcleos adecuados en condiciones de alta acidez. Seguidamente se depositan, en virtud de un proceso catalítico, óxidos de manganeso y vestigios de metales.

#### B. Composición

14. La composición de los nódulos de manganeso puede describirse de dos modos: mediante la mineralogía, que proporciona información sobre la estructura cristalina y la geometría de la disposición de los átomos o iones, y mediante la composición elemental de los nódulos. El primer método presenta especial utilidad en la fase de elaboración, mientras que el segundo contribuye mucho a determinar la viabilidad económica de la operación en su conjunto.

15. El examen petrográfico de secciones de nódulos ha revelado la presencia de óxidos de hierro y manganeso de grano sumamente fino. Se han identificado dos minerales principales de manganeso: la todorokita y la birnessita. La todorokita tiene una composición variable y puede contener cantidades considerables de otros elementos, mientras que la birnessita está mucho más oxidada y se presenta con mayor abundancia en medios oxidantes tales como zonas de aguas menos profundas. La goethita, hidróxido de hierro, es el único mineral de hierro descubierto en los nódulos.

16. La mayoría de los metales capturados en los nódulos parecen haberlo sido por los óxidos de hierro y manganeso por sustitución, absorción o adsorción, y esos metales no forman minerales separados. Además de los minerales formados en el lugar, existen también cantidades considerables de minerales detríticos de grano fino distribuidos por todo el nódulo. Entre esos minerales detríticos figuran el cuarzo, feldespato, rutilo y calcita.

17. El análisis químico de nódulos procedentes de diversos lugares de los océanos mundiales revela que contienen más de 30 elementos. Algunos elementos tales como el cadmio, estaño, arsénico, bismuto, plata, escandio, galio y cromo casi son insignificantes, mientras que predominan el manganeso, hierro, silicio, aluminio, sodio, calcio, magnesio y níquel. En los estudios sobre la viabilidad del aprovechamiento de nódulos se reconocen como elementos importantes el manganeso, níquel, cobalto y cobre y, como consecuencia de ello, en los cuadros sobre el contenido metálico de los nódulos suelen destacarse esos metales. En el cuadro 1 se analizan 54 muestras tomadas en diversos lugares del Pacífico.

Cuadro 1

NODULOS DE MANGANESO DEL PACIFICO - PORCENTAJE DE PESO  
(SOBRE LA BASE DEL PESO SECO) - ESTADISTICAS  
DE 54 MUESTRAS

Elemento	Promedio	Máximo	Mínimo
Manganeso	24.2	50.1	8.2
Hierro	14.0	26.6	2.4
Silicio	9.4	20.1	1.3
Aluminio	2.9	6.9	.8
Sodio	2.6	4.7	1.5
Calcio	1.9	4.4	.8
Magnesio	1.7	2.4	1.0
Níquel	.99	2.0	.16
Potasio	.8	3.1	.3
Titanio	.67	1.7	.11
Cobre	.53	1.6	.028
Cobalto	.35	2.3	.014
Bario	.18	.64	.08
Plomo	.09	.36	.02
Estroncio	.081	.16	.024
Zirconio	.063	.12	.009
Vanadio	.054	.11	.021
Molibdeno	.052	.15	.01
Zinc	.047	.08	.04
Boro	.029	.06	.007
Itrio	.016	.045	.033
Lantano	.016	.024	.009
Iberbio	.0031	.0066	.0013
Cromo	.001	.007	.001
Galio	.001	.003	.0002
Escandio	.001	.003	.001
Plata	.0003	.0006	-

Nota: Además de los elementos anteriormente enunciados, se encuentran también en los nódulos de manganeso, cadmio, estaño, arsénico y bismuto.

Fuente: P.H. Cardwell, "Extractive metallurgy of ocean nodules", Mining Congress Journal, noviembre de 1973, p. 38.

/En el

En el cuadro 2 figura una compilación de los análisis medios de los cuatro elementos importantes de los nódulos en diversas regiones oceánicas.

Cuadro 2

ANÁLISIS MEDIOS DE NODULOS DE MANGANESO (EN PORCENTAJE DE PESO SECO)

Región	Níquel	Cobre	Manganeso	Cobalto
Fango silíceo del Pacífico septentrional	1.28	1.16	24.6	0.23
Arcillas rojas del Pacífico septentrional	0.76	0.49	18.2	0.25
Elevaciones del Pacífico meridional	0.41	0.13	14.6	0.78
Llanuras abisales del Pacífico meridional	0.51	0.23	15.1	0.34
Atlántico septentrional	0.38	0.15	14.2	0.34
Atlántico meridional	0.48	0.15	18.0	0.31
Océano Índico	0.50	0.19	14.7	0.28

Fuente: Naciones Unidas. Importancia económica, en función de los recursos minerales de los fondos marinos, de los límites propuestos para la jurisdicción nacional, documento A/AC.138/87 de junio de 1973.

/C. Distribución

C. Distribución regional

18. El examen de los informes de diversas expediciones oceanográficas que obtuvieron muestras de ferromanganeso indica que en el fondo abisal existen distintas zonas importantes de esos materiales. Las fotografías del fondo y el muestreo intensivo, además de confirmar la amplitud de los yacimientos, indican también que la composición y abundancia de los nódulos varían considerablemente en cada zona.

19. Los estudios científicos sugieren que es necesario tener en cuenta muchos factores al estudiar la geografía de los yacimientos. Por lo que respecta a su ubicación, se cree por lo general que la tasa de sedimentación, o acumulación de detritos, afecta la tasa de depósito de los nódulos. Concretamente, a medida que aumenta la tasa de acumulación de detritos en los océanos, disminuye la tasa de formación de nódulos junto con la tasa de acumulación de níquel, cobre y cobalto en los nódulos. El Océano Atlántico, por ejemplo, tiende a presentar una tasa relativamente alta de depósito de sedimentos, por lo que la iniciación y crecimiento de los nódulos en la mayor parte del Océano resulta considerablemente afectada.

20. Se considera que la variabilidad regional de la composición y abundancia de nódulos es resultado de la interacción compleja de una serie de factores. La abundancia de nódulos en la superficie sedimentaria parece estar determinada por la naturaleza y abundancia de los materiales que constituyen el núcleo de los nódulos. Su composición, en cambio, parece resultar afectada por factores tales como la composición del agua del mar, el grado de oxidación del medio de depósito y de los metales que entrarán a formar parte del nódulo, y la tasa de precipitación de hierro y manganeso en el medio contiguo.

21. Sobre la base de información de carácter público sobre la distribución y contenido metálico de los nódulos, resumida por D. R. Horn, M. N. Delach, B. M. Horn <sup>2/</sup> y Frazer y Arrhenius, <sup>3/</sup> puede hacerse una descripción de los yacimientos de nódulos en los distintos océanos.

---

<sup>2/</sup> D. R. Horn, M. N. Delach y B. M. Horn, Metal Content of Ferromanganese Deposits of the Oceans, 1973. Technical Report No 3, NSF-GX-33616. D. R. Horn y M. N. Delach, Ocean Manganese Deposits, Metal Values and Mining Sites, manuscrito inédito, 1973, Technical Report No 4, NSF-GX-33616.

<sup>3/</sup> J. Z. Frazer y G. Arrhenius, World-wide Distribution of Ferromanganese Nodules and Element Concentration in Selected Pacific Ocean Nodules, Technical Report No 2, NSF-GX-34659, octubre 1972.

22. En el Atlántico septentrional, el muestreo ha revelado cuatro regiones de nódulos: 1) el monte submarino Kelvin, 2) la Meseta Blake, 3) la zona de arcilla roja, y 4) la cresta mesoatlántica. Las muestras recogidas en el monte Kelvin sugieren que éste está cubierto por incrustaciones, tiene una topografía desfavorable y la ley de los nódulos es muy baja (Ni, 0.11%; Cu, 0.04%). Las muestras recogidas en la Meseta Blake indican que esta zona tiene muy poco que ofrecer desde el punto de vista del aprovechamiento económico: los metales de interés se presentan en proporciones muy pequeñas (por término medio, Cu, 0.08%; Ni, 0.50%; Mn, 14.5%; Co, 0.42%) y además existe el problema de la presencia de carbonato en los yacimientos. La zona de arcilla roja se encuentra a unas 1 100 millas al este de Florida, Estados Unidos. Las muestras de esta zona se caracterizan por su baja ley (Ni, 0.41%; Cu, 0.24%; Mn, 13.9%; Co, 0.35%), distribución irregular de los nódulos y terreno desfavorable. Por último, existen densas incrustaciones en la cresta mesoatlántica. La baja ley de los nódulos (Cu, 0.14%; Ni, 0.39%; Mn, 13.5% y Co, 0.36%) y el relieve desfavorable hacen que esta región presente pocos atractivos por el momento.

23. El Atlántico meridional es semejante al Atlántico septentrional en cuanto que su estructura de sedimentación está dominada por una gran afluencia de detritos continentales. Las tasas de sedimentación existentes no favorecen el depósito de ferromanganeso. La baja ley y la escasa densidad de los nódulos han predominado en las muestras obtenidas en las zonas situadas frente a la costa de Sudamérica. Frente a las costas occidentales y meridional de Sudáfrica, se han registrado amplias zonas de nódulos y costras, pero también en este caso las muestras indican una ley baja.

24. En el Océano Indico hay varias zonas de nódulos y costras. Entre los ejemplos cabe citar el yacimiento de la Meseta de Agulhas y los de Madagascar y la cuenca de Crozet. La ley de los yacimientos de nódulos de esta región tiende a ser baja, oscilando entre el 0.24 y el 0.83% en el caso del Ni y entre el 0.12 y el 0.15% en el caso del Cu. No obstante, según fuentes de información comerciales existen diversos yacimientos potencialmente explotables.

25. El Pacífico meridional recibe muchos menos sedimentos de fuentes continentales que otros océanos. Sobre la base de datos publicados en órganos de información pública, la mayor parte de los yacimientos de ferromanganeso se encuentran situados en elevaciones submarinas como las Islas Line, la Meseta Manihiki, las Islas Cook, las Islas de la Sociedad y la Meseta de Tuamotu, o en sus proximidades. En regiones con fondo de arcilla roja, como la cuenca del Perú, las aguas profundas de las Islas Marquesas y las del Archipiélago Tuamotu, el contenido de níquel supera el 1%, y según fuentes industriales existen varios yacimientos que se prestan a actividades extractivas. La ley de las muestras obtenidas en el Pacífico Sur es, por término medio, la siguiente: Cu, 0.23%; Ni, 0.51%; Mn, 15.1% y Co, 0.34%. De las muestras obtenidas en torno a Sudamérica, tanto en el Atlántico meridional como en el Pacífico meridional, algunas han revelado un alto contenido de níquel. En el cuadro 3 se resumen los resultados de las muestras obtenidas frente a las costas meridionales de Sudamérica, con contenidos de níquel del 0.60% y superiores.



Cuadro 3 - Análisis de nódulos de oxidación con elevado contenido de níquel en torno a Sudamérica

Grado varadero	Profundidad en metros	Frente a la costa de	Ubicación: longitud latitud	Fuente de publicación // - //	Resultados de análisis químico en porcentaje del peso			
					Ni.	Cu.	Co.	Mn.
844	4,460	Peru	11° 14' S 89° 35' O	Scripps NODC Inédito	1.5	0.72	0.11	29.1
844	4,390	Peru	18° 47' S 89° 26' O	Mero, 1965	1.26	0.76	0.21	26.6
844	4,080	Peru	13° 32' S 89° 05' O	Cronan y Tooms, 1969	1.83	0.45	0.10	23.6
844	4,964	Peru	14° 29' S 81° 24' O	Mero, 1965	1.25	0.6	0.05	25.4
		Peru	14° 29' S 81° 24' O	Scripps NODC Inédito	1.3	0.75	0.04	29.7
		Peru	14° 29' S 81° 24' O	Scripps NODC Inédito	1.0	0.6	0.04	29.1
416	3,245	Chile	37° 04' S 83° 07' O	Cronan y Tooms	0.69	0.33	0.06	16.5
416	4,000	Chile	37° 04' S 81° 05' O	Mero, 1965 Scripps NODC Inédito	1.2 1.6	0.52 0.72	0.06 0.11	19.1 26.5
485	2,872 2,890	Argen- tina	55° 06' S 55° 50' O	Grant, 1967	1.10	0.23	0.26	18.9
485	2,872 2,890	Argen- tina	55° 06' S 55° 50' O	Grant, 1967	0.92	0.12	0.19	20.0
485	4,144	Argen- tina	56° 56' S 56° 05' O	Grant, 1967 Grant, 1967	0.63	0.16	0.21	8.6
486	90 m	Argen- tina	56° 46' S 67° 28' O	Lament Inédito	1.10	0.69	0.06	25.2
487	4,389	Chile	36° 20' S 78° 56' O	Grant, 1967	1.80	0.83	0.13	25.0

Scripps - National Oceanographic Data Center, véase Menard, Goldberg y Hawkes (Inédito).

M.W. Menard, E.D. Goldberg y H.E. Hawkes, Composition of Pacific sea floor manganese nodules, Scripps data, inédito

J.L. Mero, 1965, The mineral resources of the sea, Amsterdam, Elsevier, 304 págs.

M.S. Cronan y J.B. Tooms, 1967, Geochemistry of manganese nodules and associated pelagic deposits from the Pacific and Indian Ocean, Deep-sea Research, vol. 16, págs. 335 a 359.

John B. Grant, 1967, A comparison of the chemistry and mineralogy with the distribution and physical aspects of marine manganese concretions of the southern oceans (tesis de licenciatura). Tallahassee, Sedimentological Research Laboratory, Department of Geology, Florida State University, 100 págs.

26. Los yacimientos de ferromanganeso del Pacífico septentrional han sido tema de continuas investigaciones científicas y comerciales. De todas las muestras obtenidas hasta la fecha, los nódulos con mayor ley de níquel y cobre se han encontrado en esta región, en un cinturón que corre de Este a Oeste entre los 6º y 20º de latitud Norte y los 110º y 180º de longitud Oeste, llamada la zona de fractura Clarion-Clipperton. Diferenciándose de los océanos Atlántico e Indico en que los residuos continentales quedan detenidos en la periferia del océano, las tasas de sedimentación en amplias zonas de esta región son notablemente bajas y el crecimiento de yacimientos nodulares es muy amplio.

27. El fondo de este océano puede dividirse en dos tipos: arcilla roja y limo silíceo. Aunque ambos contienen nódulos, los yacimientos más concentrados y amplios se encuentran en la zona de limo silíceo. Además, según las muestras disponibles para el análisis, el contenido de níquel y cobre de los nódulos silíceos es mayor que el obtenido de la arcilla roja. La ley de los nódulos procedentes de los suelos de légamo silíceo es, por término medio: Ni, 1.28%; Cu, 1.16%; Mn, 24.6% y Co, 0.25%, en tanto que los nódulos del suelo de arcilla roja contienen: Ni, 0.76%; Cu, 0.49%; Mn, 18.2% y Co, 0.25%.

#### D. Estimaciones de los recursos

28. La estimación del tonelaje y la ley de los nódulos entraña tres tipos de consideración. En primer lugar, es indispensable conocer la zona del océano que puede estar cubierta de nódulos, ya que los estudios científicos indican que los nódulos no aparecen en todas las zonas del fondo marino. Una segunda consideración se refiere a la densidad de concentración de los nódulos, que según se sabe varía considerablemente según las diversas zonas del fondo oceánico. Tercero, la ley de los nódulos; el actual conocimiento público por lo que se refiere a volumen y ley se limita al que se basa en un total de unas 600 muestras obtenidas de todos los océanos.

29. La determinación de la zona del fondo marino cubierta de nódulos resulta especialmente difícil habida cuenta de la escasez de datos. Frazer y Arrhenius señalan que el Scripps Data Bank contenía observaciones de unas 38 500 estaciones y que, de ese total, tan sólo 800 estaciones, o sea un 2.1%, comunicaron la existencia de nódulos.<sup>4/</sup> Las investigaciones actuales sobre la génesis de los nódulos han indicado también que la formación de los nódulos resulta favorecida por ciertas circunstancias. Incluso en zonas de "alta concentración de nódulos", los investigadores han descubierto que grandes proporciones de la superficie total podían estar cubiertas por sedimentos.<sup>5/</sup> Por

<sup>4/</sup> J. Z. Frazer y G. Arrhenius, op. cit.

<sup>5/</sup> W. L. Brundage, Patterns of manganese pavement distribution on the Blake Plateau, en Ferromanganese Deposits on the Ocean Floor, compilado por D. H. Horn, Arden House Symposium, Columbia University, enero de 1972.

último, debe reconocerse que las muestras cuya existencia se conoce públicamente fueron recogidas para satisfacer necesidades de investigación científica, no para una evaluación de recursos. La distancia entre puntos de muestreo exige que se hagan interferencias respecto de zonas muy amplias; se necesitará un muestreo mucho más detallado antes de poder formular juicio alguno sobre su valor comercial.

30. Todos los factores reseñados han hecho que en el programa del Decenio Internacional de Exploración Oceánica, de la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, se haya propuesto la calificación de "zonas de primera" para describir los lugares en que las circunstancias favorecen la aparición de nódulos. La más importante de esas zonas, según se ha observado ya, tanto en volumen como en contenido, es la zona de fractura Clarion-Clipperton en el fondo del Océano Pacífico septentrional.

31. Las estimaciones sobre la concentración de nódulos en "zonas de primera" no son firmes. Una de las principales fuentes de información sigue siendo la labor realizada en 1965 por Mero, quien calculó que la concentración media de nódulos en la zona de fractura Clarion-Clipperton era de unos  $9.7 \text{ kg/m}^2$ .<sup>6/</sup> Otros investigadores han utilizado el intervalo de 5 a  $20 \text{ kg/m}^2$  para las "zonas de primera". Debe observarse que cualquier pequeña modificación de la concentración de los nódulos supone modificaciones importantes en los cálculos del tonelaje de los yacimientos.

32. Por lo que respecta a las estimaciones de la distribución de su ley, deben tenerse en cuenta varias salvedades. En primer lugar, en la mayoría de las obras sobre cálculos de ley y tonelaje no se hace mención alguna de comprobaciones en busca de errores de muestreo. No existe ningún procedimiento normalizado para obtener nódulos del fondo marino ni para fragmentarlos con fines de análisis. En segundo lugar, las 632 muestras de nódulos que se utilizan en la mayoría de los cálculos sobre tonelaje han sido obtenidas entre todos los océanos, y sin duda las muestras representan un número insuficiente de puntos para proporcionar una auténtica imagen de las leyes. Además, las muestras no se han analizado de manera consecuyente; se han utilizado, por lo menos, cuatro métodos diferentes, cada uno de los cuales da un orden de magnitud diferente en el valor de las leyes. Por último, la operación de pesar cada muestra puede introducir errores en la determinación de la ley.

33. Diversos investigadores han tratado de cuantificar la magnitud de los recursos minerales dentro de los nódulos. La variedad de los resultados demuestra que el conocimiento de esos recursos todavía es muy incipiente. En un reciente estudio emprendido por el Comité de

---

6/ John Mero, op. cit.

Recursos Minerales y del Medio Ambiente, de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos, se calculó que la cantidad máxima que podía extraerse de los nódulos era de  $10^9$  toneladas, sobre la base de los datos conocidos correspondientes a las "zonas de primera".<sup>7/</sup> Otro método de calcular los recursos minerales de los nódulos ha sido el de basarse en "emplazamientos de minas de primera generación". Este concepto aplicado a la extracción de minerales del fondo del mar tiene en cuenta la capacidad técnica, en particular por lo que se refiere a equipo y maquinaria, de la industria en un determinado momento. La consecuencia más importante del concepto de generación, en lo que se refiere a la minería submarina, interesa a la ley media de los nódulos extraídos y elaborados y al número y tamaño de futuros yacimientos.

34. Sobre la base de la tecnología que se está perfeccionando, se ha definido el emplazamiento de una mina como una zona: a) con una abundancia mínima de 10 kg/m<sup>2</sup>, b) con un contenido combinado níquel/cobre de 2.25% a 2.4%, c) con una ley crítica no inferior al 2% de níquel, cobre y cobalto combinados, y d) con dimensiones para un contrato único de tres millones de toneladas por año durante un período de 25 años, para una producción total de 75 millones de toneladas. Utilizando esta definición, la Administración de Minería Oceánica del Departamento del Interior de los Estados Unidos ha calculado que en los océanos existen entre 190 y 460 emplazamientos de minas.<sup>8/</sup> Otro estudio similar sugiere que el número de emplazamientos de minas de primera generación oscila entre 80 y 185.<sup>9/</sup> Estos, al igual que otros estudios de evaluación de los recursos de nódulos, dependen en gran medida de los datos de carácter público. En el mejor de los casos, pueden aceptarse como cálculos muy provisionales, habida cuenta de las limitaciones de aquellos datos.

### III. TECNOLOGIA DE LA EXPLOTACION MINERA DE LOS NODULOS

35. La explotación de los nódulos de manganeso puede clasificarse en tres etapas principales: 1) exploración y selección del emplazamiento de la mina; 2) extracción o recuperación y elevación de los nódulos; y 3) elaboración metalúrgica.

<sup>7/</sup> National Academy of Sciences, Mineral Resources and the Environment, Washington, D.C., 1975.

<sup>8/</sup> Alexander F. Hosler, Manganese Nodule Resources and Mine Site Availability, U.S. Department of the Interior, Professional Staff Study, Ocean Mining Administration, agosto 1976.

<sup>9/</sup> The Prospects for the Exploitation of Manganese Nodules: The Main Technical, Economic and Legal Problems, A. A. Archer. Documento IGS 1589 200, 4/76. Institute of Geological Sciences, Londres. Presentado al Seminario Científico Internacional sobre Geología, Recursos Minerales y Geofísica del Pacífico Meridional, realizado por CCOP/SOPAC - IOC/IDOE, en Suva, Fiji, el 6 de septiembre de 1975; se publicará en la serie de informes CCOP/SOPAC.

A. Exploración y selección del emplazamiento de la mina

36. El objetivo principal de todo programa de exploración de minerales es seleccionar un criadero conocido de minerales y estudiarlo de conformidad con un conjunto de criterios relativos a las necesidades del mercado, el aprovechamiento de la mina, la extracción de los minerales y los costos de elaboración y, en comparación con ellos, determinar si ese criadero constituye un yacimiento de interés. Para las actividades de exploración de minerales en tierra firme, el orden de las operaciones está bien establecido y, principalmente, puede decirse que consiste en cuatro etapas: evaluación regional, reconocimiento detallado de las zonas propicias, evaluación detallada de la superficie de las zonas propicias, y el descubrimiento de una mena. Una comparación entre los yacimientos de tierra firme y los yacimientos de nódulos sugiere que, en lo tocante a la extracción y a la exploración, las diferencias entre ellos son mucho menores que las analogías.

37. Hay dos factores evidentes que, juntamente con sus ramificaciones, establecen diferencias. El primero es la diferente geometría de los yacimientos correspondientes. Los yacimientos de nódulos son fundamentalmente depósitos amplios de estrato único en la superficie de sedimentos blandos que, en cortas distancias, varían tanto en abundancia como en ley. El segundo es la ubicación. Como se conoce menos la ubicación oceánica que la de tierra, la exploración y la extracción resultan más difíciles pues en ellos se pueden predecir menos que en los de tierra firme los elementos naturales.

38. Puede decirse que todos los datos de fácil obtención y los que figuran en la literatura son suficientes para la evaluación regional, y, en menor grado, para el reconocimiento detallado de las zonas propicias. Es decir, como se los ha obtenido en grandes extensiones oceánicas, con el propósito de ubicar los criaderos de posible interés comercial, esencialmente consisten en información de tipo prospección o reconocimiento. En las zonas propicias se tienen que realizar las fases detalladas de la demarcación de las minas.

39. Como los yacimientos de nódulos están expuestos en la superficie, el método más eficaz para determinar la extensión, concentración, continuidad y variedad de tamaños de los nódulos de los yacimientos consiste en cierto tipo de sistema óptico. Sin embargo, como se sabe que existen variaciones de ley a cortas distancias y que en el muestreo para obtener información de tipo reconocimiento las distancias entre estaciones son grandes, se necesita un dispositivo de muestreo para recoger muestras periódicamente a lo largo del depósito. Al parecer, se cuenta firmemente con la instrumentación y las técnicas para satisfacer estas necesidades. La Kennecott Exploration Inc. elaboró en 1967 un conjunto de instrumentos consistentes en un muestreador de

/caída libre

caída libre y una cámara de caída libre.<sup>10/</sup> Otros parámetros básicos que se necesitan para demarcar el emplazamiento de una mina comprenden estadísticas meteorológicas del yacimiento, velocidades de las corrientes marinas a través de la columna de agua sobre un yacimiento, y una topografía del fondo oceánico y la resistencia de los sedimentos en la zona del yacimiento. Los detalles que fundamentan la solicitud de concesión de la Deepsea Ventures respecto de un emplazamiento de mina sugiere que actualmente se dispone de técnicas adecuadas, aunque más recientemente se ha subrayado la necesidad de elaborar métodos más baratos.

#### B. Extracción o recuperación y elevación de los nódulos

40. Tras seleccionar el emplazamiento de una mina, el siguiente problema es juntar los nódulos y levantarlos desde profundidades de 3 000 a 5 000 metros. Se han propuesto cuatro sistemas básicos para ello. De estos sistemas, tres pueden clasificarse como sistemas de extracción continua: 1) un sistema de elevación hidráulica, 2) un sistema de elevación neumática o de aire y 3) un sistema de elevación mecánica, entre los cuales el más popular es el sistema de cangilones en línea continua (CLC). El cuarto es un sistema discontinuo que parece más adecuado para obtener grandes muestras para su evaluación. Su costo y la baja tasa de extracción parecen excluirlo como sistema de producción en gran escala.

##### 1. El sistema de elevación hidráulica

41. El sistema de elevación hidráulica o de hidroelevación es un sistema bifásico que mueve nódulos y agua. La tecnología de este sistema ya está bien desarrollada y se emplea en la industria del carbón. El método consiste en utilizar una tubería suspendida de un barco minero; un dispositivo de fondo marino (cuerpo de draga) diseñado para recoger nódulos, rechazar los de tamaño superior a ciertas dimensiones e introducir el resto en el extremo inferior de la tubería, y algún medio para bombear agua hacia arriba por la tubería con suficiente velocidad (aproximadamente 4m/s) para que también arrastre los nódulos. El dispositivo del fondo es, según el diseño, autopulsado o arrastrado por el fondo por la tubería. Este sistema parece preferido por la Kennecott Copper Corp.<sup>11/</sup> Los únicos problemas que esa empresa ha encontrado con el sistema se han vinculado con la generación de la succión necesaria cuando los nódulos están casi enterrados.<sup>12/</sup>

<sup>10/</sup> C. E. Schatz, Observations of sampling and occurrence of manganese nodules, Offshore Technology Conference, mayo de 1971.

<sup>11/</sup> Oceanography Newsletter, vol. 9, Nº 3 (febrero de 1974).

<sup>12/</sup> Exposición hecha por Marne Dubs en la sesión de la Marine Technology Society celebrada el 20 de octubre de 1976.

## 2. El sistema neumático

42. El sistema neumático es un flujo trifásico de aire, agua y nódulos. Se inyecta aire comprimido en el tubo de conexión a diversas profundidades, y el movimiento ascendente transporta agua, nódulos y sedimentos circundantes al extremo inferior del tubo. El efecto es análogo a succionar los nódulos por el tubo mediante la corriente de agua y aire. El dispositivo del fondo o cuerpo de craga debe estar cuidadosamente diseñado para que rechace los nódulos que son demasiado grandes para ser transportados por la corriente de aire/agua que podrían obstruir el caño. En general, se emplea un dispositivo a modo de rastra tanto para desprender como para seleccionar los nódulos. Por naturaleza, este sistema es más complejo que un sistema mono o bifásico. Las dificultades que se han presentado comprenden la cantidad de aire y el punto de inyección, el diámetro de la tubería, la cantidad de agua transportada, y la cantidad y el tamaño de los sólidos transportados. Por esa razón, este sistema debe ajustarse cuidadosamente a cada emplazamiento de mina. La Deepsea Ventures creó este sistema y lo ensayó en 1970 en la meseta de Blake, a una profundidad de 750 metros de agua.<sup>13/</sup> Las modificaciones de ese sistema pueden consistir en un dispositivo de fondo autopropulsado tal como un equipo de arrastre de fondo provisto de un tambor de oruga, o una unidad estacionaria con un brazo rotatorio.<sup>14/</sup> Desde el punto de vista de la fiabilidad, aunque el sistema neumático debe insuflar grandes cantidades de aire comprimido a diversas profundidades de agua, no hay bombas profundas ni otras maquinarias que se puedan descomponer.

## 3. La elevación mecánica

43. En principio, de los tres sistemas continuos, el sistema de cangilones en línea continua (CLC) parece ser el más simple. Utiliza una cuerda sinfín trenzada, de polipropileno, con cangilones de draga a intervalos de 25 a 50 metros. La cuerda pasa por motores de tracción montados en los extremos anterior y posterior del barco minero y como la cuerda tiene flotación neutral, tiende a formar un bucle, en dirección contraria al movimiento del barco. A medida que gira la línea, la parte inferior del bucle se arrastra por el fondo marino llenando los cangilones. El mayor peso de los cangilones y el arrastre hacen que la cuerda se alinee más directamente con la fuerza ascendente, obteniéndose así un movimiento ascendente vertical de la línea que impide que la cuerda se enrede.

<sup>13/</sup> C. W. Covey, Ocean mining system completes test, Undersea Technology, octubre de 1970, pp. 22 a 23 y 28.

<sup>14/</sup> W. J. Smith, An assessment of deep-sea manganese nodule exploitation technology. Original inédito, Woods Hole Oceanographic Institution, 1972.

44. Las ventajas de este sistema con respecto a los otros dos comprenden su simplicidad y su flexibilidad. Su costo, que se ha descrito como relativamente menor, se ha discutido con mucho vigor.<sup>15/</sup> Las dificultades de este sistema comprenden las que puedan plantear la topografía irregular del fondo, el levantamiento de los cangilones y la falta de control sobre la interacción de los cangilones con el fondo. Se ha sugerido también que tal vez la recuperación de nódulos por este sistema no resulte lucrativa.<sup>16/</sup>

45. Se ha formado un grupo llamado CLB Group, integrado por más de 25 compañías de seis países, con el objeto de desarrollar y ensayar este sistema.<sup>17/</sup> Se realizaron ensayos: 1) a una profundidad de 3 650 metros de agua, al norte de Tahití, en 1970, y 2) cerca de Hawai en 1972.<sup>18/ 19/</sup>

46. En una reunión del CLB Group celebrada en mayo de 1974, se anunció un plan para financiar la construcción de un sistema de CLC con dos barcos, desarrollado por la CNEOX en Francia. La empresa Ateliers et Chantières de Bretagne está construyendo el sistema en Francia.<sup>20/</sup> Se ha proyectado su ensayo para 1975-1976.

#### C. Tecnología de la elaboración de los nódulos

47. La mineralogía de los nódulos de manganeso es tal que no se pueden utilizar los métodos tradicionales de extracción de metales. La mayoría de los metales de interés se presentan fundamentalmente como impurezas en los óxidos de manganeso y hierro. Estos, a su vez, se presentan en una matriz silícica como partículas sumamente finas. En consecuencia, los métodos físicos de separación de los metales no sirven. Es posible reducir los óxidos calentándolos en un horno a una temperatura de 1 500°C, aproximadamente, pero con ello se obtiene una aleación de diversos metales, entre ellos el hierro, que es difícil seguir separando. En consecuencia, parecen ser de mayor interés para la industria los métodos de separación químicos (hidrometalúrgicos). Como los detalles de estos métodos se consideran una información de propiedad exclusiva de las compañías que los han elaborado, sólo pueden darse descripciones generales de estos métodos.

<sup>15/</sup> A. L. Hammond, Manganese nodules (II): prospects for deep-sea mining, Science, vol. 183, 15 de febrero de 1974, pp. 644 a 646.

<sup>16/</sup> A. L. Hammond, op. cit., p. 644.

<sup>17/</sup> Oceanography Newsletter, vol. 9, Nº 12 (24 de junio de 1974), pp. 1 y 2.

<sup>18/</sup> Masuda, Y., M. J. Cruickshank y J. L. Mero Continuous bucketline dredging at 12 500 ft, Offshore Technology Conference Preprints. Monografía Nº 1410, 1971.

<sup>19/</sup> Mining Magazine, enero de 1973, p. 7.

<sup>20/</sup> CNEOX, Bulletin d'information, Nº 61, enero de 1974.



48. Como primer paso, en todos los métodos se trituran los nódulos, luego se los disuelve parcial o totalmente y se separan los metales de la solución. Si el único propósito es extraer el níquel y el cobre, la tarea es considerablemente más fácil puesto que, a diferencia del cobalto y de los otros metales, se presentan predominantemente en asociación con los minerales de manganeso. Se pueden preparar soluciones de extracción por lixiviación para concentrar estos dos metales sin extraer los otros. Si por el contrario, se desea extraer el cobalto y los otros metales, se requieren operaciones adicionales.

### 1. Hidrocloración

49. La Deepsea Ventures está perfeccionando un método de lixiviación mediante el empleo de cloruro de hidrógeno. Este procedimiento se conoce por el nombre de método de hidrocloración. A temperaturas elevadas el cloruro de hidrógeno en solución (ácido clorhídrico) reacciona con los nódulos triturados y disuelve todos los materiales del nódulo. A excepción del hierro, todos los metales forman cloruros metálicos que se extraen con agua por lixiviación y se separan del residuo sólido que contiene silicatos inertes, sulfatos y óxidos de hierro. Se obtiene como subproducto cloro gaseoso y el cloruro de hidrógeno se recupera del licor de lixiviación y se lo reutiliza.

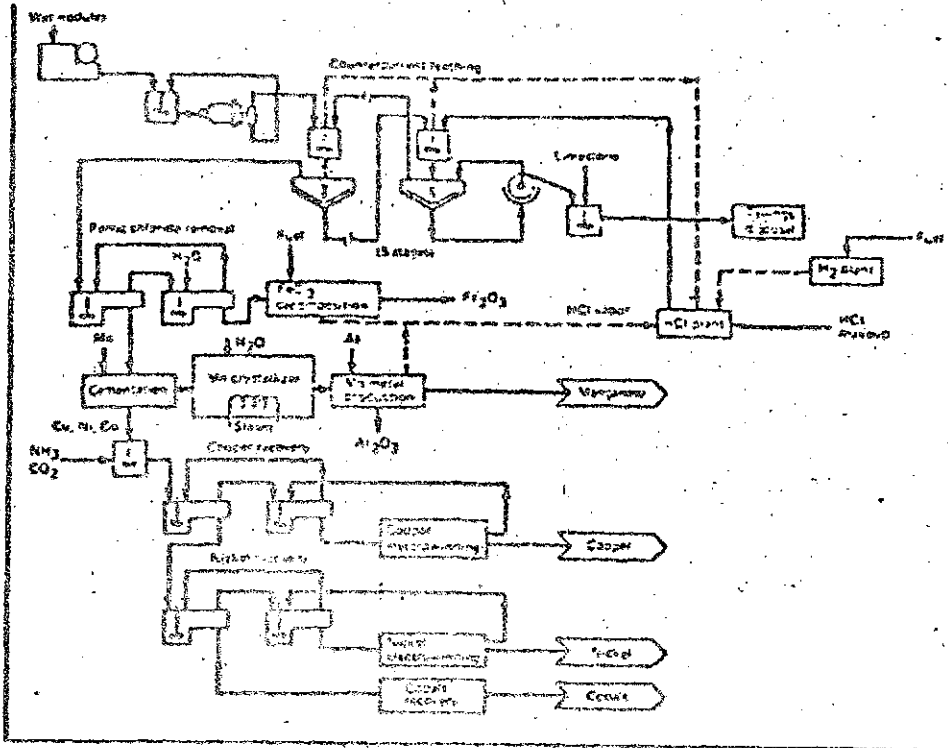
50. Mediante un proceso de intercambio iónico se extrae cada metal en una solución separada de la cual se electrodeposita el metal en una cuba electrolítica. Como el manganeso no se puede recuperar por electrólisis, para este metal se emplea otro método. Se citan como de posible extracción por este método el cobalto, el cobre, el níquel y el manganeso. La extracción de otros metales tales como el molibdeno, el vanadio, el zinc y el cadmio se realiza si las condiciones del mercado hacen lucrativa esta producción. Actualmente éste es el único método capaz de producir manganeso de alta pureza a partir de los nódulos. Las ventajas de este método constituyen el alto coeficiente de extracción del contenido metálico de la mena (superior al 95%) y la escasa probabilidad de que haya problemas de contaminación puesto que los solventes se reutilizan (véase la figura 1).

### 2. Tostación con dióxido de azufre y lixiviación con agua

51. Este método es adecuado para la producción de manganeso en forma de ferromanganeso. Elaborado por la United States Bureau of Mines, su principio fundamental es convertir el mineral en sulfatos solubles que luego pueden extraerse por lixiviación con agua. Inicialmente la mena se tuesta con dióxido de azufre, con lo cual se reducen los óxidos y luego se extraen por lixiviación con agua. Se precipita el cobre de la solución mediante el empleo de hierro metálico, mientras que el níquel y el cobalto se extraen con una técnica de autoclave. Se necesita una mayor purificación de los sulfatos de níquel y de

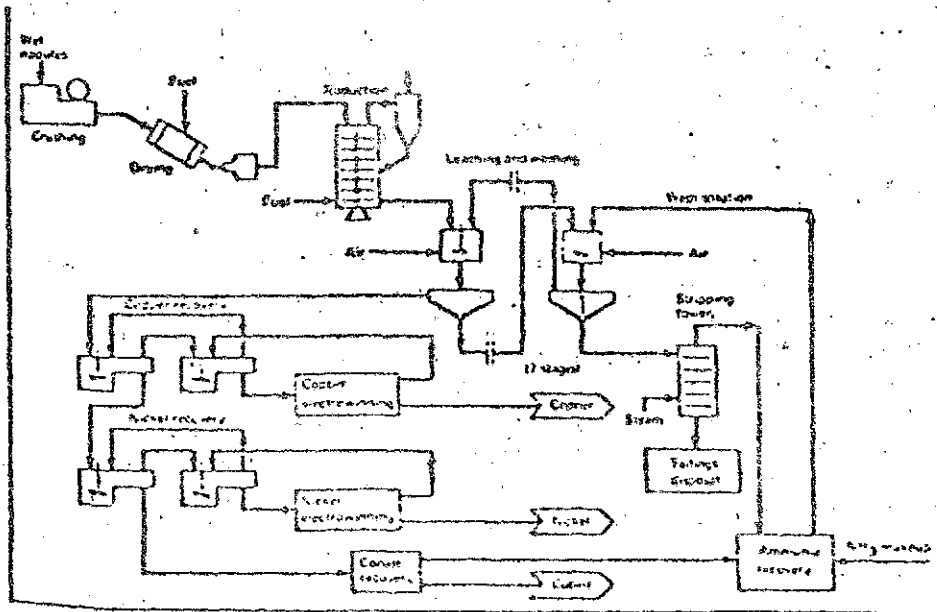
/Figura 1

Figure 1 - Hydrochloric acid process



Source: Sisselman, R., "Ocean Miners take soundings on legal problems, development alternatives", Engineering and Mining Journal, April 1975, p. 66.

Figure 2 - Ammonia leach process



Source: Ibid. p. 84.

de cobalto antes de convertirlos a la forma metálica. Luego los sulfatos de manganeso restantes se pueden someter a una elaboración ulterior para producir ferromanganeso. Se ha sugerido que las compañías que tienen que desechar dióxido de azufre pueden hallar muy interesante este método.<sup>21/</sup> Una de las desventajas del método del sulfato es que puede presentar un problema de contaminación. Se ha informado que el 45% del azufre empleado no se recupera.<sup>22/</sup>

### 3. Lixiviación con amoníaco

52. Un tercer procedimiento de lixiviación selectiva se basa en el empleo de amoníaco en conjunción con una sal de amonio. En primer lugar, los óxidos se reducen a un estado de menor oxidación, por tostación con un reactivo gaseoso tal como el monóxido de carbono. Luego se trata la mena con una solución amoniaca, a veces en condiciones de mayor temperatura y presión. Se informa que con este procedimiento se extrae el 85% o más del cobre, el níquel, el cobalto y el molibdeno, pero el hierro y el manganeso quedan esencialmente intactos. El procedimiento es análogo al empleado para extraer el níquel de los minerales lateríticos. La Kennecott ha obtenido varias patentes sobre procedimientos de lixiviación con amoníaco y se cree que basa sus planes comerciales en una versión de este método (véase la figura 2).

### 4. Lixiviación con ácido sulfúrico

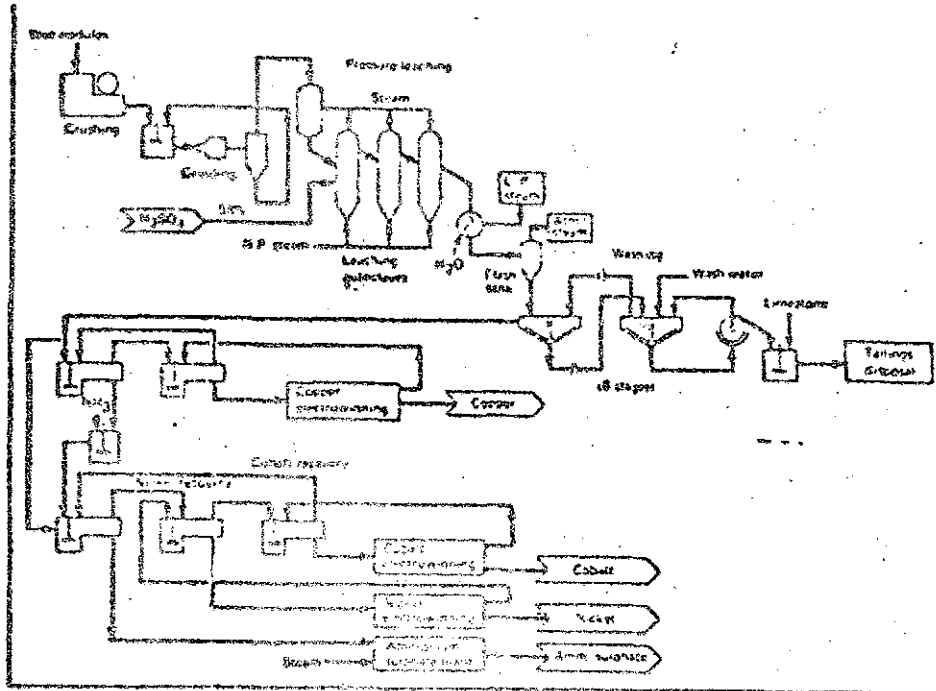
53. La base de este método es que cada metal tiene diferentes grados de solubilidad en diversas condiciones de acidez. Los investigadores han tratado de extraer los nódulos en diversas condiciones de acidez, temperatura y tiempo. El ácido no sólo disuelve con facilidad el cobre, el níquel y el cobalto, sino también en cierto grado, el manganeso, el hierro y oligoelementos indeseables. Esto ocasiona problemas en la separación ulterior. Se necesitan grandes cantidades del ácido y además, si se diseña un sistema cerrado, la concentración de los oligoelementos aumenta en el licor de lixiviación, con lo cual se hace más difícil la purificación de los metales de interés. Según el consenso general, la técnica no es suficientemente selectiva para su empleo comercial (véase la figura 3).

---

<sup>21/</sup> Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América. Ocean Manganese Nodules, segunda edición. Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos de América, Washington, D.C., 1976.

<sup>22/</sup> P. T. Brooks y D. A. Martin. Processing manganiferous sea nodules, U.S. Bureau of Mines, Report of Investigations 7473, 1971.

Figure 3 - Sulphuric acid process



Source: Sisselman, R. op. cit., p. 85.

## 5. Fundición

54. Se han realizado investigaciones sobre este método, que es una técnica habitual en la extracción de minerales terrestres. El problema es de selectividad, pues con la fundición los numerosos metales presentes en los nódulos se reducen a una aleación compleja. El objetivo de la fundición es reducir selectivamente y obtener el níquel, el cobre, el cobalto y el molibdeno como producto metálico, mientras que una parte importante del manganeso y el hierro queda en la escoria. Regulando la cantidad de carbono que se introduce y la temperatura, es posible controlar la distribución del manganeso entre la fase de hierro fundido y la escoria. Sin embargo, si bien la fase metálica está casi libre de manganeso, contiene una cantidad considerable de hierro, del cual es difícil separar los metales de interés. Se puede someter la escoria de manganeso a un procedimiento ulterior para obtener ferromanganeso. Este enfoque puede ser de interés si se dispone de un horno de fundición.

<sup>31</sup> / P. H. Cardwell, Extractive metallurgy of ocean nodules, Mining Congress Journal, noviembre de 1973, págs. 38 a 43.

#### IV. CONSORCIOS INTERNACIONALES

55. Uno de los primeros consorcios internacionales formados para la explotación de nódulos de manganeso fue el Grupo de la Kennecott. En enero de 1974 este grupo presupuestó 50 millones de dólares estadounidenses para un programa quinquenal de investigación y desarrollo con el fin de determinar la viabilidad de la extracción y la elaboración de nódulos de manganeso.<sup>23/</sup> La operación es administrada por la Kennecott Copper Corp., que tiene el 50% de los intereses de la empresa. El grupo está constituido por dos empresas británicas, la Rio Tinto Zinc Corp. (20%) y la Consolidated Gold Fields Ltd. (10%), la empresa japonesa Mitsubishi Corp. (10%) y la Noranda Mines Ltd. del Canadá (10%). El Gobierno británico ha ofrecido a las firmas británicas un préstamo de 1.8 millones de dólares que se amortizaría cuando la empresa pasara a ser lucrativa. El consorcio informa que su elaboración hidrometalúrgica está bien desarrollada y está ingresando en la fase prototipo para los ensayos de minería en el mar.

56. El Consortio Ocean Management Incorporated se formó a comienzos de 1975 y está constituido por cuatro grupos, todos los cuales tienen un interés igual. Estos grupos son la International Nickel Company of Canada, Ltd. (INCO), con su filial de los Estados Unidos, la International Nickel Co., Inc.; el Grupo West German AMR, que está constituido por la Metallgesellschaft AG, Preussag AG, Rheinische Braunkohlenwerke AG y Salzgitter Ag; el Grupo Japonés organizado con el nombre de Deep Ocean Mining Co., Ltd. (DOMCO), que representa a seis firmas del cartel Sumitomo, Ataka and Co., Ltd., Toyo Menka Kaisha Ltd., Maurbeni Corp., Kyokuyo Co., Ltd., Dowa Mining Co., Ltd., Nijuson Mining Co., Ltd., Shinko Electric Co., Nissho-Iwai Ltd., Tokyo Rope Manufacturing Co., Ltd., y Mitsui OSK Alliance, Ltd.<sup>24/</sup> y la Sedco Inc. de los Estados Unidos de América. En el acuerdo entre ellas se dispone que las partes prosigan con el diseño y los trabajos de desarrollo para la extracción y elaboración. El consorcio anunció que tenía proyectado iniciar la extracción de ensayo de los minerales en 1977. Los trabajos sobre una planta experimental de elaboración que empleará el proceso de tostación-lixiviación, se completarán a comienzos de 1979.

57. En el grupo CLC, o grupo de Cangilones en línea continua, participan unas veinte compañías principales de seis países en un esfuerzo conjunto por desarrollar hasta su plena producción, un sistema CLC de cinco millones de dólares.<sup>25/</sup> El consorcio es administrado por el Dr. John L. Mero, Presidente de la Ocean Resources Inc. de La Jolla,

<sup>23/</sup> Oceanography Newsletter, vol. 9, Nº 3 (4 de febrero de 1974), pp. 1 y 2.

<sup>24/</sup> Ocean Science News, 11 de abril de 1975, p. 1.

<sup>25/</sup> Oceanography Newsletter, vol. 9, Nº 12 (24 de junio de 1974), pp. 1 y 2.

California. Entre los participantes en el grupo CLC se cuentan la Nippon y la Sumitomo Industries del Japón, la Societé de Nickel y la CNEOX de Francia, la Broken Hill Proprietary (BHP) de Australia, el grupo Steel and Oil, la International Nickel Co. (INCO) del Canadá, la Dome Mines, la Placer Mining, la Teek Corp., la Noranda Mines, Ltd., y la Cominco Ltd.; un grupo alemán constituido por la Preussag AG, la Metallgesellschaft AG y la Salzgitter AG, empresas de los Estados Unidos de América constituidas por la Ethyl Corp., la Occidental Minerals, la Phelps-Dodge, la N.L. Industries, la Superior Oil, la Utah International, la U.S. Steel, la General Crude Oil y la Atlantic Richfield Oil. Este tipo de consorcio no proseguirá sus trabajos hasta la producción comercial a plena escala.

58. La Ocean Mining Associates es resultado de la reorganización del consorcio Deepsea Ventures Inc. En noviembre de 1974, se constituyó la Ocean Mining Associates con los siguientes miembros: Essex Iron Co. (empresa filial de propiedad total de la United States Steel), Union Mines, Inc. (empresa filial de propiedad total de Union Minière, S.A. de Bélgica), Tenneco, Inc.; y la Japan Manganese Nodule Development Co., Ltd. (Jamco), establecida por cuatro compañías japonesas. La propiedad se desglosa así: inversionistas privados en la Deepsea Ventures, 5%, Tenneco, U.S. Steel, Union Minière y Jamco, 23.75% cada una. El acuerdo entre estas compañías consistió en evaluar conjuntamente un yacimiento determinado de nódulos del Océano Pacífico, intensificar y ensayar sistemas de extracción y elaboración de minerales y ensayar en el mercado los productos extraídos. La Deepsea Ventures tendría a su cargo la extracción y la elaboración. El proyecto total, desde la extracción hasta la operación comercial, iba a costar aproximadamente 200 millones de dólares. El consorcio informa haber encontrado varios emplazamientos de minas en el Pacífico. Se está construyendo un barco de ensayo, de un tamaño equivalente a la quinta parte del tamaño comercial, a partir de un pequeño carguero de material a granel seco y se prevé que los ensayos comenzarán a fines de 1976. La U.S. Steel y la Union Minière están perfeccionando los diagramas de elaboración de tres procesos hidrometalúrgicos viables de propiedad del consorcio. En noviembre de 1974 la Deepsea Ventures presentó una solicitud de concesión de derechos exclusivos de explotación y una solicitud de protección.

V. EXTRACCION DE MINERALES DE LOS FONDOS MARINOS Y  
MERCADO DE METALES

A. Una fuente de dificultades

59. Una comparación entre el volumen de la extracción potencial de metales de los nódulos y la producción mundial de los metales pertinentes indica que cuando comience la producción comercial se observará cierto grado de desequilibrio de los mercados. Si se supone que los únicos metales que se extraigan de los nódulos serán el manganeso, el cobre, el níquel y el cobalto, la cantidad de cada metal extraído será directamente proporcional a: 1) la ley media de los nódulos en "regiones de primera", y 2) la eficiencia de la elaboración metalúrgica. Entonces puede considerarse un nódulo como un compuesto de cuatro metales que produce estos metales en ciertas proporciones, de conformidad con estos factores. Sobre la base de las leyes medias de los nódulos en las regiones de primera (cuadro 4) y la eficiencia de la elaboración, las proporciones respectivas son 88:5:6:1. Se puede producir otra relación entre estos metales sobre la base del contenido de metales de la producción minera mundial de cada metal. Si se toma cada una de éstas y luego se suman las cuatro, se puede determinar la proporción respectiva de cada metal en el compuesto. Sobre la base de las estadísticas de producción minera para 1974, se halla que la proporción es 53:43:4:(0.1).

Cuadro 4

Metal	Contenido de metal de los nódulos <u>a/</u>	Porcentaje de metal en el compuesto de cuatro metales	Producción minera mundial en 1974, contenido de metal <u>b/</u> en toneladas métricas	Porcentaje de metal en el compuesto de cuatro metales
Manganeso	24.00	88	9 530 000	53
Cobre	1.40	5	7 630 000	43
Níquel	1.60	6	750 500	4
Cobalto	0.21	1	30 500	(0.1)
		100	17 941 000	100

a/ Fuente: Consecuencias económicas del desarrollo de la minería en los fondos marinos de la zona internacional: informe del Secretario General. A/CONF.62/25, 22 de mayo de 1974.

b/ Fuente: Statistical Yearbook (Publicación de las Naciones Unidas, No de venta E/F.76. XVII.1).

60. La diferencia entre las dos proporciones es la causa de uno de los problemas que afronta la futura industria de nódulos y el mundo en general. La producción de nódulos dará por resultado volúmenes de metales en proporción diferente de la demanda mundial. A los productores y los exportadores de los países en desarrollo, entre otros, les preocupa las consecuencias sobre sus ingresos en divisas, etc. Sobre la base de la tasa de crecimiento anual pronosticada para cada uno de los metales, se puede calcular la demanda hasta el año 2000. Se ve que la proporcionalidad calculada para la demanda se mantiene relativamente constante hasta ese año.

61. Después de comparar estas proporciones, se puede llegar a varias interpretaciones. Una interpretación extrema basada en el supuesto de que la extracción de minerales de los nódulos será la única fuente de oferta adicional de estos metales, crea una situación por la cual cada unidad de nódulo producida para satisfacer la demanda da una producción capaz de satisfacer proporcionalmente el 167% de las necesidades de manganeso, el 12.5% de las necesidades de cobre, el 150% de las necesidades de níquel y más de 1 000% de las necesidades de cobalto. Es evidente que se ocasionaría un desequilibrio extremo tanto en los mercados de los metales respectivos como en las economías de ciertos países en desarrollo y se requeriría un reajuste total en cada uno de ellos.

62. La interpretación más realista tiene que tener en cuenta la producción de las minas de tierra. Hasta ahora la producción de las minas de tierra ha satisfecho la demanda mundial de estos metales en las proporciones determinadas. Aun si no se realiza la extracción de minerales de los fondos marinos, las reservas actuales de estos metales hacen pensar que la producción de tierra firme podrá satisfacer la demanda pronosticada hasta fines del siglo. Dados los problemas de la ley cada vez más baja de los yacimientos de tierra, los costos en alza de la energía y el consumo cada vez mayor de energía por tonelada de producción, la tendencia general será la de aumentar los costos de producción y, en consecuencia, aumentar los precios de estos metales. Sin embargo, si la extracción de minerales de los fondos marinos, una fuente de producción de estos metales al parecer menos costosa, se visualiza como una fuente de suministro de todo el aumento de la demanda anual, o parte de ella, de algunos de estos metales en los años futuros, todas las reservas de que dispone la humanidad en forma global aumentarán varias veces, y el aumento de los precios de los metales respectivos se amortiguará.



Cuadro 5

Metal	Producción minera mundial en 1974 (en toneladas métricas) <u>1/</u>	Tasa de aumento anual de la demanda (porcentaje) <u>2/</u>	Demanda pronosticada para 1985 (en toneladas métricas)	Demanda pronosticada para 1990 (en toneladas métricas)	Demanda pronosticada para 2000 (en toneladas métricas)
Manganeso	9,530.000	5.0	16,300.000	20,800.000	33,885.000
Cobre	7,630.000	5.0	13,050.000	16,660.000	27,130.000
Níquel	750.500	6.0	1,425.000	1,900.000	3,415.000
Cobalto	30.500	6.5	61.000	83.540	156.800
	17,941.000		30,836.000	39,443.540	64,586.800

1/ Fuente: Statistical Yearbook, op.cit.

2/ Fuente: "Consecuencias económicas del desarrollo de la minería en los fondos marinos de la zona internacional: informe del Secretario General", de las Naciones Unidas, op.cit.

63. Entonces el problema consiste en definir la porción del aumento anual de la demanda mundial de los metales o de un metal en los años futuros que, cuando se aplique como límite superior de producción a la explotación de los fondos marinos, cree el menor desequilibrio posible en el mercado del metal o de los metales respectivos y sobre las economías de los productores de los países en desarrollo. Una vez más, la producción de metales a partir de los nódulos dependerá de la mezcla de productos que elijan los mineros y de la escala de las actividades. Estas, a su vez, estarán determinadas por las medidas reguladoras que adopte la comunidad internacional en su conjunto. Dado que la extracción de minerales de los fondos marinos parece ser económicamente atractiva y las reservas de los metales en los nódulos son muy grandes, parece necesario regular la oferta procedente de esta fuente, por lo menos para reducir al mínimo: 1) los desequilibrios en los mercados de metales y 2) los efectos adversos sobre las economías de los países productores. Pueden tenerse en cuenta también otras consideraciones.

64. En general se acepta que el producto principal de la extracción de nódulos será el níquel. Los usos más importantes del níquel consisten en la fabricación de acero inoxidable, aleaciones y electro-deposición. Se estima que más del 40% del consumo de níquel se destina a la elaboración de acero inoxidable, para el cual el mercado tiene muy buenas perspectivas de crecimiento futuro.<sup>26/</sup> Otro uso importante del níquel es como sustituto de otros metales, especialmente el cobre. Durante el período comprendido entre 1947 y 1970, el consumo mundial aumentó a una tasa media de 6.5% por año y es probable que el aumento anual siga a una tasa de por lo menos 6%.<sup>27/</sup> En el cuadro 8 figuran la producción minera mundial y las reservas. No parece haber problemas en cuanto a la oferta mundial hasta el año 2000, pues las reservas probables a los precios actuales constituyen por lo menos el triple de la demanda acumulativa. La oferta se concentra en unos pocos países industrializados. En 1974 correspondió al Canadá, la Unión Soviética y Francia el 71% de la producción minera mundial. Los países en desarrollo produjeron menos del 17% del total mundial en 1974.

65. El níquel se produce a partir de dos tipos de yacimientos: sulfuros y lateritas. Los primeros, que se encuentran principalmente en el Canadá, Australia, Sudáfrica y los Estados Unidos son, con mucho, los yacimientos más importantes para la producción actual. En cambio, los yacimientos de laterita se encuentran en climas tropicales y subtropicales y constituyen más de 60% de los recursos mundiales

---

<sup>26/</sup> En especial en la industria de automóviles, equipos de control de la contaminación, plantas de desalación, industrias químicas, refinerías de petróleo, industria de gases licuados y varias industrias relacionadas con el océano.

<sup>27/</sup> Naciones Unidas A/CONF.62/25, op. cit.

identificados de níquel. Se conoce la existencia de extensos yacimientos lateríticos en Nueva Caledonia, Indonesia, Venezuela y el Brasil. En realidad, los países en desarrollo en su totalidad tienen más de 70% de los yacimientos lateríticos identificados del mundo, y se están ejecutando proyectos para el aprovechamiento de esos yacimientos en el Brasil, Colombia, Venezuela, Guatemala, Cuba e Indonesia.<sup>28/</sup> Esos yacimientos, sin embargo, son generalmente fuentes de níquel de alto costo y su aprovechamiento futuro está relacionado con el agotamiento de los yacimientos de sulfuro y del aumento del precio del níquel. Uno de los efectos de la extracción de nódulos será, por lo tanto, la disminución de la producción a partir de esas fuentes.

66. Respecto de la variación a largo plazo del precio del níquel, se ha sugerido que, si se hace la extracción de los nódulos, la posibilidad de intercambiar níquel por cobre en algunos mercados, y por otros metales en general, conducirá a una alta elasticidad de la demanda a precios más bajos. El límite inferior del precio del níquel se establece generalmente, por lo tanto, al precio a largo plazo del cobre. El precio actual del mercado para el níquel (Metals Week, noviembre de 1976) es 2.41 dólares por libra o 5 300 dólares por tonelada, en comparación con el del cobre (Metals Week, noviembre de 1976) que es 0.71 dólares por libra o 1 560 dólares por tonelada.

67. En la determinación de la viabilidad de la extracción de los nódulos sigue en importancia el cobre. Debido a su conductividad eléctrica y su resistencia a la corrosión, el cobre se usa ampliamente en equipo eléctrico, alambres, tubos y planchas, y en aleaciones. En los dos últimos decenios la demanda mundial de cobre ha ido aumentando a una tasa anual media de 5%. Las perspectivas de un aumento continuo de la demanda del orden de 4 o 5% anual se consideran buenas hasta el final del siglo.<sup>29/</sup> El cobre se extrae en 56 países, siendo los principales productores los países industriales. Sólo a los Estados Unidos, el Canadá y la Unión Soviética corresponde 46% del total extraído en 1974. Los países en desarrollo son los principales exportadores, y les correspondió el 43% de la producción mundial en 1974. En el cuadro 9 figura un resumen de la producción y de las reservas mundiales de cobre. A semejanza del níquel, las reservas mundiales de cobre a los precios actuales indican que no habrá problemas de suministro.

---

<sup>28/</sup> "Major new projects and expansion programmes", Mining Magazine, septiembre 1976, pp. 248 a 271.

<sup>29/</sup> Naciones Unidas, A/CONF.62/25, op. cit.

68. Es probable que el efecto de la extracción de nódulos sobre los mercados de cobre se sienta principalmente en las naciones productoras y exportadoras de cobre. En 1974, las exportaciones netas de cobre en todas las formas (mineral, concentrados, cobre bruto y cobre refinado) desde los países en desarrollo alcanzó a más de 2.5 millones de toneladas métricas, o sea 33% del consumo de cobre refinado de las naciones industrializadas. Si en los años futuros las importaciones netas de las naciones industrializadas conservaran la misma proporción con el consumo de cobre refinado, el efecto de la extracción de nódulos podría ser desplazar una porción de las exportaciones netas de los países en desarrollo. Eso a su vez puede crear problemas para esos países en desarrollo desde el punto de vista de la disponibilidad de divisas.

69. Más del 90% de la producción mundial de manganeso se usa en la fabricación de acero, principalmente como eliminador para separar el azufre, el oxígeno y trazas de impurezas. Usado en aleaciones, el manganeso hace que el acero sea más resistente al choque o a la abrasión. Debido a dificultades de elaboración las formas de alta pureza de manganeso, cuyo mercado es relativamente pequeño, son las únicas formas de manganeso que se espera comercializar a partir de los nódulos. La demanda de manganeso es bastante estable y no es probable que aumente rápidamente con el aumento de la oferta. El pronóstico del aumento futuro de la demanda mundial se calcula en un 5% anual. Los países en desarrollo producen actualmente más o menos el 56% del manganeso mundial. Tres países en desarrollo exportan actualmente unos 40 millones de dólares de los Estados Unidos de manganeso y ferromanganeso cada año. Ellos son el Brasil, la India y Gabón. Otros exportadores incluyen Zaire, Ghana y Marruecos. El precio actual del mercado para el manganeso (Metals Week, noviembre de 1976) es aproximadamente de 0.58 dólares por libra o 1 270 dólares de los Estados Unidos por tonelada. El cuadro 10 es un resumen de la producción y de las reservas mundiales de mineral de manganeso.

70. El cobalto tiene importantes propiedades magnéticas y químicas, y es resistente a las altas temperaturas. Aunque se usa en una diversidad de proyectos industriales, tiene un mercado relativamente pequeño. A precios más bajos, el cobalto podría sustituir a algunos otros metales, tales como el níquel, en una diversidad de usos. El cobalto se obtiene principalmente como subproducto de la refinación del cobre y del níquel. El cuadro 11 contiene un resumen de la producción minera y de las reservas mundiales de cobalto. Más del 57% de la producción mundial procedió de Zaire en 1974; no obstante, se espera que cantidades cada vez mayores procedan de otros países, tales como Filipinas, Australia, Nueva Caledonia, el Canadá y Zambia. Las reservas terrestres actuales son el doble de la demanda acumulada mundial hasta el año 2000. Se espera que la demanda mundial de cobalto aumente en un 6 a 8% anual hasta 1985. La magnitud relativamente

/pequeña del

pequeña del mercado de cobalto y la cantidad contenida en un nódulo sugiere que el precio del cobalto es el más vulnerable al cambio. Si la demanda no crece con la rapidez pronosticada, la presión sobre los precios del cobalto será más grave. Los precios del cobalto (precio actual del mercado, 10 470 dólares de los Estados Unidos por tonelada, Metals Week, noviembre de 1976) podrían entonces descender al nivel del níquel, habida cuenta de que el cobalto puede usarse como sustituto para algunos usos del níquel.

B. Enfoques propuestos para equilibrar la explotación de nódulos con sus repercusiones sobre los mercados de metales y las exportaciones de minerales de los países en desarrollo

71. Se han hecho varias propuestas sobre medios de facilitar el aprovechamiento de los nódulos minimizando al mismo tiempo los efectos adversos sobre las industrias mineras de los países en desarrollo. En primer lugar, una sola empresa de extracción de nódulos, de un tamaño considerado por la industria como el mínimo viable (un millón de toneladas anuales de nódulos secos), podría ser ya demasiado grande y afectar el mercado del cobalto. Parece, por lo tanto, que la armonización de los intereses en conflicto de que se trata requeriría la combinación de los enfoques en una estrategia políticamente aceptable para el desarrollo de la industria de los nódulos.

72. Todas las propuestas sobre medios de regular el desarrollo de la industria de los nódulos para minimizar los efectos adversos sobre los países en desarrollo se basan en el aumento anual pronosticado para la demanda de níquel. Para ello se pueden dar algunas razones, incluida la importancia estratégica del níquel para ciertas naciones industrializadas, pero una de las principales consideraciones es que en los estudios de viabilidad para empresas de nódulos se ha encontrado siempre que el níquel es el determinante económico de la empresa, y genera entre la mitad y las dos terceras partes del total de los ingresos.

73. La aceptación del níquel como factor determinante del ritmo de la extracción de nódulos tiene la importantísima ventaja de garantizar los intereses de los productores de cobre de los países en desarrollo. Si bien la demanda de cobre era aproximadamente once veces mayor que la demanda de níquel en 1974, es probable que el volumen de producción de níquel a partir de los nódulos sea aproximadamente un 15% mayor que el de cobre. En consecuencia, el efecto del aprovechamiento de los nódulos sobre los mercados de cobre, con excepción del caso de algún posible desplazamiento de las exportaciones de los países en desarrollo, sería menor para el futuro previsible.

74. De las propuestas actuales para limitar la producción de nódulos, dos de las más populares pueden, para fines prácticos, resumirse como en una que establece el límite superior de la producción de nódulos de los fondos marinos al valor del incremento anual total de la demanda mundial de níquel, y otra que establece el límite superior al valor de la mitad de esa demanda. Al desarrollar cada una de esas propuestas, hay que hacer una suposición respecto de la tasa de crecimiento anual futuro de la demanda mundial de níquel. Para los fines de este estudio, se considera que el incremento anual de la demanda mundial de níquel será de 6%. Para determinar los méritos relativos de cada propuesta, es necesario hacer algunas suposiciones.

75. Respecto de la producción, si suponemos que: 1) el promedio de contenido metálico de los nódulos será el indicado en el cuadro 4, y la recuperación metalúrgica rendirá el 95% de todos los metales, con excepción del cobalto, para el cual la eficiencia es del 80%, y 2) todas las unidades de recuperación de nódulos tendrán una capacidad de 3 millones de toneladas métricas anuales, el cuadro 6a contiene un resumen de la producción para cada unidad de extracción.

Cuadro 6a

RECUPERACION METALICA EN UNA UNIDAD DE EXTRACCION  
DE 3 MILLONES DE TONELADAS DE CAPACIDAD

Metal	Contenido metálico de los nódulos (porcentaje)	Cantidad recuperada después de elaborar un millón de toneladas métricas	Cantidad recuperada después de elaborar 3 millones de toneladas secas
Manganeso	24.00	230 000	690 000
Níquel	1.60	15 000	45 000
Cobre	1.40	13 000	39 000
Cobalto	0.21	1 700	5 100

76. Suponiendo que la explotación de los fondos marinos no comience efectivamente antes de 1985, el cuadro 6b es un resumen de las consecuencias de las dos propuestas en función de la cantidad de níquel asignada a la producción minera de los fondos marinos y el número de unidades de extracción necesarias anualmente para satisfacer esa producción durante el período 1985-1989. Está claro que según la propuesta de "la mitad del incremento anual" se permite la expansión de la producción mineral en tierra, mientras que según la otra propuesta se la restringe.

77. Una diversidad de otras consideraciones hacen que los resultados del cuadro 6b parezcan muy improbables. Usando el 6% como "límite superior" más alto, para el año 2000 se necesitarán 46 unidades de extracción, funcionando en alta mar al 100% de eficiencia. Cuarenta y seis unidades de extracción implican 46 emplazamientos de extracción comprobados, un gran número de unidades de elaboración capaces de recibir el insumo, personal capaz de satisfacer las necesidades en cada etapa y ningún margen para ineficiencia, desperfectos, etc. Es aun más revelador el hecho de que, a partir de 1985, habría que comisionar anualmente por lo menos dos buques, iniciar sus operaciones, etc., para el período de 16 años comprendido entre 1985 y 2000. El desarrollo de la minería en tierra lleva generalmente un promedio de cinco a siete años y a veces, si se incluye la fase de exploración, hasta 15 años. Parece sumamente improbable la hipótesis de un sistema en el que se inicie la producción de dos minas anuales durante 16 años.

78. El efecto de esas dos propuestas sobre los demás metales puede apreciarse en el cuadro 7. Está claro que el efecto de la propuesta que permite la extracción de una cantidad más pequeña desde los fondos marinos es menos drástico que el de la otra. Hay que recordar que este cálculo, si bien revelador, es simplemente teórico y que las suposiciones hechas influyen considerablemente sobre los resultados obtenidos.

79. Esos enfoques son apenas dos de varias soluciones posibles. Puede usarse un número infinito de posibilidades. No obstante, cualquiera que sea la estrategia de planificación considerada apropiada para armonizar los intereses en conflicto en el aprovechamiento de los recursos de los fondos marinos, será necesario definir con mucho cuidado los instrumentos de regulación.

Cuadro 6 b

Producción de níquel según las dos propuestas

Demanda en toneladas métricas <u>1/</u>	Aumento anual de la demanda	Cantidad total de la producción de níquel según las dos propuestas*			
		6%	Número de unidades	3%	Número de unidades
1984 1.344.000	81.000				
1985 1.425.000	85.500	81.000	1.8	40.500	0.9
1986 1.510.500	90.600	166.000	3.7	83.000	1.8
1987 1.601.000	96.000	256.000	5.7	128.300	2.9
1988 1.697.000	102.000	352.600	7.8	176.300	3.9
1989 1.799.000	108.000	454.600	10.1	227.300	5.1
1990 1.907.000	114.000	562.600	12.5	281.300	6.3
2000 3.415.000	204.900	2.070.000	46.0	1.035.000	23.0

1/ Cálculos basados en las cifras para 1974 y en una tasa de crecimiento del 6%

\* Que representa el aumento sobre la demanda del año anterior.



Cuadro 7

Contribución de la minería de los fondos marinos a los mercados de metales

Año	Metal	Demanda prevista en toneladas métricas <sup>1/</sup>	Producción total y contribución a la demanda mundial bajo las dos propuestas			
			6% límite	Porcentaje	3% límite	Porcentaje
1985	Níquel	1.425.000	81.000	5.6%	40.500	2.8%
	Cobre	13.050.000	70.200	0.5%	35.100	0.25%
	Cobalto	61.500	9.180	15.0%	4.590	7.5%
	Manganeso	16.300.000	1.242.000	7.6%	621.000	3.8%
1990	Níquel	1.900.000	562.600	29.8%	281.300	14.8%
	Cobre	16.660.000	487.500	2.9%	243.750	1.5%
	Cobalto	83.540	63.750	76.3%	31.880	38.1%
	Manganeso	20.800.000	8.625.000	41.5%	4.312.500	20.7%
2000	Níquel	3.415.000	2.070.000	60.6%	1.035.000	30.3%
	Cobre	27.130.000	1.794.000	6.6%	897.000	3.3%
	Cobalto	156.800	234.600	150.0%	117.300	75.0%
	Manganeso	33.885.000	31.740.000	93.7%	15.870.000	46.8%

<sup>1/</sup> Suponiendo la tasa de incremento de: Ni 6%, Cu 5%, Co 6.5%, Mn 5%

cuadro 8

Países productores y recursos identificados de níquel en el mundo

País	Contenido de Ni. de la producción de mina en 1974 (toneladas métricas) 1/	Contenido de Ni de los recursos identificados (toneladas) 2/	Contribución por tipo de yacimiento
<b>Industrializados</b>			
Albania	6,000	ND	ND
Australia	42,247	3,300,000	2,100,000 (sulfuros) 1,200,000 (lateritas)
Canada	271,848	17,900,000	(sulfuros)
EEUU	15,868	16,200,200	14,500,000 (sulfuros) 1,700,000 (lateritas)
Finlandia	6,018	ND	ND
Francia (Nueva Caledonia)	136,525	9,000,000	9,000,000 (lateritas)
Polonia	1,500	ND	ND
Reino Unido (Islas Salomón)	—	1,200,000	1,200,000 (lateritas)
Sudáfrica	21,410	2,000,000	(sulfuros)
URSS	122,000	2,100,000	1,500,000 (lateritas) 600,000 (sulfuros)
Noruega	—	10,000	(sulfuros)
Yugoslavia	—	1,500,000	(laterit s)
<b>TOTAL PARCIAL</b>	<b>623,716</b>	<b>53,210,000</b>	
<b>En desarrollo</b>			
Birmania	22	75,000	(sulfuros)
Botswana	9,648	ND	ND
Brasil	3,500	400,000	(lateritas)
Cuba	32,000	20,000,000	(laterit s)
Filipinas	326	8,000,000	(lateritas)
Grecia	15,100	34,000	(lateritas)
Indonesia	21,000	4,500,000	(lateritas)
Marruecos	250	ND	ND
México	25	ND	ND
República Dominicana	31,200	1,050,000	(lateritas)
Zimbabwe	11,500	N	N

Cuadro 8

<u>En desarrollo</u>			
Colombia	- -	1,000,000	(lateritas)
Guatemala	- -	1,500,000	(lateritas)
Madagascar	- -	40,000	(lateritas)
Venezuela	- -	960,000	(lateritas)
TOTAL PARCIAL	124,571	37,559,000	
Otros	2,213		
TOTAL MUNDIAL	750,000		

- 1/ Statistical Yearbook (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E/F.76, XVII.1).
- 2/ U.S. Geological Survey, Professional Paper 820.

Cuadro 9

Producción Mundial de recursos de cobre (identificados e hipotéticos)

País o región	Contenido de Cu de la producción de mina de 1974 (toneladas métricas) <u>1/</u>	Recursos identificados (millones de toneladas) <u>2/</u>	Recursos hipotéticos (millones de toneladas)
Australia	246,700	3,000,000	3,000,000
Canadá	842,400	19,000,000	50,000,000
China	100,000	3,000,000	?
Estados Unidos	1,448,800	76,000,000	100,000,000
Europa (excl. URSS)	567,500	25,000,000	20,000,000
URSS	1,200,000	39,000,000	50,000,000
México	82,700	18,000,000	20,000,000
Antillas	5,900	2,000,000	1,000,000
AMERICA CENTRAL	90,600	21,000,000	27,000,000
Argentina	300	ND	ND
Bolivia	6,900	ND	ND
Brasil	4,000	ND	ND
Chile	904,800	ND	ND
Perú	213,200	ND	ND
AMERICA DEL SUR	1,129,200	80,000,000	50,000,000
Sudafrica	179,100	ND	ND
Zaire	493,900	ND	ND
Zambia	829,500	ND	ND
Zimbabwe	32,000	ND	ND
Otros	62,400	ND	ND
AFRICA	1,596,900	53,000,000	50,000,000
Japón	82,100	ND	ND
Filipinas	225,500	ND	ND
OCEANIA (incl. Japón)	307,600	21,000,000	30,000,000
Oriente Medio + Asia Meridional	87,800	4,000,000	20,000,000
Otros	12,500	---	---
TOTAL MUNDIAL	7,630,000	344,000,000	400,000,000

1/ Statistical Yearbook, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E/F.76, XVII.

2/ U.S. Geological Survey, Professional paper 820.

Quadro 10

Producción y recursos mundiales de manganeso

País o región	Contenido de Mn de la producción de mina en 1974 ( toneladas métricas) <u>1/</u>	Reservas (toneladas) <u>2/</u>	Recursos condicionales (toneladas) <u>2/</u>
América del Norte	176,700	16,000,000	1,012,000,000
Estados Unidos	31,600	0	961,000,000
México	145,100	15,000,000	50,000,000
Cuba	ND	1,000,000	1,000,000
Africa	3,244,900	3,208,000,000	3,116,000,000
Gabón	1,091,000	200,000,000	--
Ghana	ND	1,000,000	60,000,000
Marruecos	140,900	1,000,000	--
Sudáfrica	1,895,000	3,000,000,000	3,000,000,000
Zaire	118,000	5,000,000	30,000,000
Otros	ND	1,000,000	26,000,000
Asia	914,600	70,000,000	115,000,000
India	549,700	35,000,000	65,000,000
China	300,000	30,000,000	50,000,000
Resto de Asia excl. la URSS	64,900	5,000,000	--
América del Sur	18,000	103,000,000	60,000,000
Brasil	ND	100,000,000	50,000,000
Chile	11,500	1,000,000	--
Otros	6,500	2,000,000	10,000,000
Europa, excl. la URSS	53,400	2,000,000	1,000,000
Australia y Oceanía	788,500	100,000,000	50,000,000
URSS	2,484,500	2,900,000,000	2,900,000,000
TOTAL MUNDIAL	9,530,000	6,500,000,000	~ 7,700,000,000

1/ Statistical Yearbook (Publicación de las Naciones Unidas, No. venta E/F.76, XVII.1).

2/ U.S. Geological Survey, Professional Paper 820.

Cuadro 11

Producción de mina y reservas de cobalto mundiales

País	Contenido de Co de la producción de mina en 1974 (millares de toneladas)	Reservas 1/	
		Cantidad	Ley del mine (por cien)
Canadá	1,930	190,000	0.03 - 0.06
Marruecos	1,760	14,000	1.6
Nueva Caledonia + Australia	770	740,000	0.1 - 5.0
Zaire	17,580	750,000	0.3 - 2.0
Zambia	3,170	380,000	0.05 - 0.25
Otros países de economía de mercado	1,880	25,000	0.1
Países de economía centralizada	3,360	600,000	0.07 - 0.1
TOTAL MUNDIAL	30,450	2,700,000	---

1/ Fuente: United States Bureau of Mines, Commodity Data Series, 1976.

EXPLOTACION DE LOS RECURSOS MINERALES DE LOS FONDOS MARINOS  
FUERA DE LA JURISDICCION NACIONAL: PROBLEMAS QUE  
DIVIDEN A LOS PAISES EN DESARROLLO DE  
LOS PAISES DESARROLLADOS

Alvaro de Soto  
Encargado de la Dirección de Soberanía  
Marítima del Ministerio de Relaciones  
Exteriores del Perú

INTRODUCCION

Las exposiciones anteriores han permitido formar una idea bastante clara acerca del marco de referencia de esta parte del Seminario. Esto me va a permitir, en aras a la brevedad, ser bastante esquemático y hasta elíptico.

Antes de entrar a un análisis metódico y pormenorizado de los problemas que dividen a los países en desarrollo de los países desarrollados, conviene exponer brevemente cómo perciben los intereses globales esos dos grupos. Esto servirá a su vez para explicar en gran parte las diferencias entre ellos.

Es prudente tener en cuenta que la negociación todavía se encuentra en un estado fluido, y que si bien ha cristalizado ya lo suficientemente como para identificar las grandes zonas de acuerdo - en la medida en que éstas existen - y las de desacuerdo, este ejercicio comporta un cierto riesgo de perder actualidad al poco tiempo de efectuado.

a) Intereses de los países desarrollados

He escogido este subtítulo simplemente para guardar concordancia con el título general de la exposición que me fue asignada. En realidad resulta arbitrario hablar de intereses comunes de todos los países desarrollados, mucho más aún que de los países en desarrollo. Existe un número apreciable de países desarrollados que no tienen intereses directos en el régimen de los fondos marinos, ni como eventuales explotadores de los minerales de la zona, ni como productores continentales de los mismos. Por otro lado, existe un pequeño número de países desarrollados que sí son productores continentales de dichos minerales, y cuyos intereses, por lo tanto, se asemejan en cierta medida a los países en desarrollo, o al menos a los productores entre ellos.

/Las grandes

Las grandes divisiones operan con aquel núcleo de países desarrollados que son a la vez las principales potencias industriales del mundo; que, por lo mismo, son consumidores en gran escala de los minerales de la zona y que en consecuencia, tienen todo interés en asegurarse el acceso más libre posible a los recursos, una garantía de que el abastecimiento no será interrumpido, la ausencia de limitaciones sobre la producción y las menores trabas administrativas e institucionales posibles.

El objetivo fundamental de esas potencias industrializadas, que se percibe a través de sus políticas en materia de recursos, es eliminar toda suerte de dependencia sobre fuentes de minerales que, por una razón u otra, puedan tener un carácter aleatorio. No hay duda de que influye sobre el criterio de estas potencias la tendencia prevaleciente entre los países en desarrollo productores de minerales a reivindicar su control sobre esta producción. Esta tendencia está íntimamente vinculada al movimiento hacia la concertación de políticas con miras a participar activamente en la determinación de los precios de dichos minerales en el mercado mundial. Me refiero a las asociaciones de exportadores tales como OPEP y CIPEC.

Los fondos marinos propocionan, prima facie, una fuente de recursos que no se encuentra bajo el control de país alguno, desarrollado o en vías de desarrollo, que por lo tanto no es susceptible de nacionalización, que por su especial naturaleza no requiere de las grandes masas obreras que es el caso de la minería terrestre y por eso mismo escapa a los problemas laborales que acosan a dicha minería y que no ofrece peligros visibles de contaminación del medio ambiente. Por otro lado - y éste es quizás el factor determinante -, todo indica que después de la inversión inicial de capital, que es por cierto sustantiva, la producción de los fondos marinos será altamente rentable a corto plazo y, por cierto, competitiva con la producción continental, de la que incluso podría desviar inversiones, particularmente con los actuales costos de la minería terrestre.

En estas condiciones, pues, los fondos marinos se inscriben en el contexto de la estrategia general de los países industrializados por sustituir sus fuentes de importación de minerales.

/En algunos



En algunos casos, especialmente en los Estados Unidos, donde la cuestión del abastecimiento de minerales ha adquirido un inesperado relieve político debido a la traumática experiencia del alza de los precios del petróleo, esta estrategia parece haber tomado un alto grado de prioridad política. Es así como se ha podido comprobar la tensión aparente entre ciertos intereses sectoriales de las grandes potencias marítimas/industriales en la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Mientras sus intereses de seguridad le hacen favorecer una Convención, sus intereses mineros quizás no se verían tan bien servidos por ella. Esto nos da una idea de la importancia que los fondos marinos han adquirido dentro de la negociación en conjunto en la Conferencia sobre el Derecho del Mar, originalmente promovida por las potencias marítimas con el propósito, virtualmente exclusivo, de eliminar los obstáculos a la libertad de navegación.

b) Intereses de los países en desarrollo

Se puede decir que no obstante ciertos matices explicables en una aglomeración tan vasta de países, existe una alianza a nivel del Grupo de los 77 que tiene basamentos reales y tangibles. Aparte de los factores que aglutinan a los países en desarrollo en todas las negociaciones de carácter económico, los une en la cuestión de los fondos marinos el hecho que la tecnología de su explotación se encuentra en manos de un número muy restringido de países desarrollados altamente industrializados y por esto existe una comunidad de aspiraciones para un sistema comunitario de aprovechamiento de recursos que les permita tener una participación efectiva. También influye en la formulación de una acción concertada de los países en desarrollo una cierta analogía que puede establecerse con el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, llevada de la escala nacional a la internacional, tratándose de una zona - por así decirlo - de propiedad común cuyo depositario sería una autoridad internacional.

La principal diferencia que podría afectar a la unidad de los países en desarrollo es que no todos los países en desarrollo son productores de minerales, y de éstos solamente un determinado porcentaje produce específicamente aquellos minerales que serían extraídos de la zona internacional. Las potencias industrializadas han procurado persuadir a los países en desarrollo que no producen estos minerales que su interés yace en asegurar que éstos sean fácilmente accesibles, con la consiguiente presunta reducción de precios.

Este argumento tuvo un cierto impacto inicial cuando todavía se sospechaba la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales en la zona internacional. Pero habiéndose establecido de modo prácticamente irreversible que los Estados ribereños tendrán soberanía en

/todo caso

todo caso sobre los recursos hasta las 200 millas, esta esperanza se ha desvanecido y por lo tanto los países industrializados no han podido convencer a esa masa considerable de países que habían sido afectados por el alza de los precios del petróleo, producto que todos los países consumen. Por otro lado, los minerales que se extraerán de los fondos marinos son en su mayoría insumos para la industria, y por lo tanto interesan a los países solamente en la medida en que se encuentran en un grado bastante avanzado de industrialización. Los países industrializados argumentan no obstante que el abaratamiento de las materias primas resultaría en un abaratamiento proporcional de los productos industriales que los países no industrializados importan; pero este argumento resulta también falaz a la luz de un análisis objetivo de los factores que afectan la determinación de los precios de los productos industriales. Es conocido que los precios aumentan al momento del procesamiento e industrialización de las materias primas y que no existe proporción ni relación significativa con el precio de las materia primas.

Por estas razones, no ha sido posible para los países industrializados interponer una división entre países en desarrollo que son productores de minerales y aquellos que no lo son. Se mantienen las bases fundamentales de una alianza entre países en desarrollo en favor de un régimen fuerte para los fondos marinos, no solamente porque esto permitiría el control necesario de la producción para proteger a los exportadores de minerales, sino también porque de esta manera se aseguraría una participación comunitaria que puede permitir a los países en desarrollo en general desempeñar un papel efectivo en el desarrollo del patrimonio común. Y estas bases son las que permiten una eficaz acción coordinada del Grupo de los 77 en la Primera Comisión en la Conferencia sobre el Derecho del Mar.

#### Problemas que dividen a los países en desarrollo de los países desarrollados

Con un propósito puramente metodológico, se puede catalogar estos problemas en tres grandes divisiones. La primera es la que se refiere al sistema de explotación en la zona, que comprende la cuestión de quiénes serían los participantes en las actividades en la zona y cuáles serían los alcances o el ámbito jurídico de aplicación del régimen, esto es, qué actividades serían regidas. La segunda se refiere a los aspectos institucionales, vale decir, los órganos principales y subsidiarios del mecanismo o autoridad internacional que se establecería, cuáles serían las respectivas responsabilidades de esos órganos así como sus mecanismos de decisión y las relaciones entre ellos. La tercera es la cuestión de las consecuencias económicas adversas de la explotación de la zona y las medidas previstas para contrarrestarlas.

1. El sistema

A pesar de que la negociación está entrando ahora a su décimo año, es posible condensar un desarrollo histórico de su evolución en forma relativamente breve.

El punto de partida fue que las potencias industrializadas quisieron interpretar el principio del patrimonio común en el sentido de que éste permite, per se, el acceso de los Estados o sus nacionales a la zona con el fin de explorarla y explotar sus recursos. Los países en desarrollo, en cambio, quieren ver en el mismo principio la noción de administración conjunta y participación colectiva de todos los Estados en las actividades en la zona y por lo tanto favorecen que todas las actividades sean llevadas a cabo en su nombre por una autoridad internacional.

Grosso modo, estas posiciones confrontadas duraron hasta principios de la década del 70. En 1970 las potencias industrializadas occidentales presentaron propuestas que reflejaban su posición y rechazaron la idea de que una autoridad internacional pudiese tener participación directa como entidad explotadora de la zona. Sin embargo, ya en 1971 un grupo de países latinoamericanos presentó un proyecto en el que se avizoraba una transacción respecto de la posición a ultranza de que solamente la autoridad realizase actividades. En 1974, en el primer período de sesiones sustantivo de la Conferencia, en Caracas, las ideas directrices del proyecto latinoamericano de 1971 fueron recogidas en una propuesta conjunta del Grupo de los 77, aglutinado por primera vez en torno a planteamientos concretos.

La emergencia de una alianza coherente y numéricamente poderosa entre los países en desarrollo dio plausibilidad a la pretensión de los países en desarrollo de que la Autoridad pudiera llevar a cabo actividades ella misma, e impulsó, consecuentemente, a las potencias industrializadas a dar pasos iniciales con miras a contemplar esta aspiración. Poco a poco las potencias industrializadas han ido avanzando hacia la idea de que la Autoridad internacional podría, en la medida de sus posibilidades financieras y tecnológicas, participar en las actividades al igual que los Estados y sus nacionales.

La tesis de los países en desarrollo llegó a su punto culminante como desideratum cuando el Presidente de la Primera Comisión de la Conferencia Sr. Engo de Camerún, reflejó básicamente esas mismas ideas en el llamado "Texto Unico Oficioso para Fines de Negociación", emitido en Ginebra en mayo de 1975, en el cual se establecía que todas las actividades serían llevadas a cabo directamente por la Autoridad, pero que la Autoridad podría, discrecionalmente, contratar o asociarse con otras entidades que las realizarían bajo el control directo, eficaz y permanente de la Autoridad.

La reacción profundamente adversa de los países industrializados llevó al Presidente Engo a introducir modificaciones sustantivas a

/dicho Texto

dicho Texto en una revisión preparada en mayo de 1976, según la cual las actividades podrían ser emprendidas tanto por la Autoridad como por otras entidades, dentro de lo que se ha venido a denominar un sistema "paralelo" o de "doble acceso". Se entiende que el sistema paralelo merecería esta denominación en toda su amplitud geométrica, pues las dos formas igualitarias de realización de actividades nunca convergerían: vale decir, la Autoridad no podría, discrecionalmente, llegar a suspender totalmente la participación de terceros bajo contrato, ni podría tampoco llegar algún día a absorber todas las actividades de terceros, dentro de una suerte de expropiación gradual o inmediata.

La discusión actual se centra justamente en la cuestión del sistema paralelo. Este espinoso problema ha ocupado prácticamente todo el último período de sesiones de la Conferencia, cuyos escasos avances se deben en gran parte, como es conocido, a que fue apresuradamente convocado, para una fecha prematura y en un momento político muy poco propicio para la negociación. Pero las discusiones, aunque poco fructíferas, permiten identificar con bastante claridad los parámetros de la negociación actual y futura sobre esta cuestión fundamental.

Los países desarrollados exigen, como mínimo, el acceso garantizado a la zona, entendiéndose por esto que las entidades o los Estados que reúnen requisitos debidamente expresados en la Convención y que acepten someterse a ésta, deberán forzosamente obtener un contrato que sería negociado conforme a un marco de referencia lo más estrecho posible y que, a su vez, estaría inequívocamente desarrollado en la Convención. La Empresa, órgano operacional de la Autoridad concebido por los países latinoamericanos en su propuesta de 1971, realizaría también actividades a nombre de la Autoridad, pero dentro de condiciones que tendrían el efecto práctico de limitar su competitividad frente a las otras entidades.

Los países en desarrollo propician un sistema que elimine la automaticidad en la concesión de contratos por parte de la Autoridad, y la restitución de la discrecionalidad de ésta. Existe un sector en el Grupo de los 77 que rechaza el sistema paralelo en cualquiera manifestación, y que se aferra a un sistema unitario puro en el cual la Autoridad detentaría el monopolio práctico así como de principio. Pero la posición del Grupo en su conjunto, tal como ha sido expresada en su nombre en la Primera Comisión, se limita a descartar "un sistema paralelo en el sentido en el que éste se concibe en el Texto Unico revisado", que el Grupo entiende y consagra un sistema automático de acceso. No hay en el Grupo de los 77 una oposición a la participación de terceros bajo contrato y sujeto al control de la Autoridad, sino específicamente a la automaticidad en el otorgamiento de los contratos. En el curso del último período de sesiones, parecían dibujarse los inicios de una negociación sobre la latitud de la que dispondría la Autoridad para negociar los contratos, y esta avenida podría llevar a un progreso en la negociación.

Existe el presupuesto, en el que parecen concordar todos los sectores, de que determinados requisitos, tales como la capacidad financiera y tecnológica, serían exigibles en cualquier caso, aunque se tomaría en cuenta la calidad de los Estados como tales al exigirlos. Asimismo, la contratación tendría que estar sujeta a lo que ha venido en denominarse la "política de recursos" de la Autoridad, vale decir que la decisión de concluir cada contrato dependería de que se conformase con la planificación de producción que la Autoridad adoptaría con el fin de proteger a los países en desarrollo productores de minerales. Esta es materia de la que trataré más adelante, pero forma parte del "paquete del sistema".

En su informe al clausurarse el último período de sesiones, el Presidente de la Primera Comisión resumió fielmente dónde se sitúa actualmente el impase, en lo que se refiere a las entidades que podrán participar en las actividades. Nadie duda de la Autoridad como participante, ni de la admisibilidad - y aun la necesidad - de la participación de contratistas que serían los que aportarían toda la tecnología durante una larga fase inicial. La cuestión es si los países en desarrollo están dispuestos a aceptar que siempre haya participación de contratistas, paralelamente a las actividades de la Autoridad, y si aceptarían renunciar a la aspiración de un monopolio de la Autoridad.

Uno de los temores que encierra la oposición de un sector importante de los países en desarrollo frente a la participación de contratistas es que la competencia de éstos impediría que la Autoridad tome cuerpo. Para contrarrestar este recelo, últimamente vienen surgiendo fórmulas destinadas a incorporar a la Convención disposiciones que asegurarían que la Empresa, órgano operacional de la Autoridad, fuese financiada y puesta en marcha desde el comienzo mismo de su vigencia. La Empresa se convertiría así en uno de los pioneros de las actividades de explotación de los fondos marinos. En la medida en que constituiría una concesión a los países en desarrollo la inclusión de disposiciones de este tipo estaría directamente vinculada a garantías de acceso permanente dentro de un sistema paralelo automático como concesión recíproca. Se estudia, asimismo, un sistema que consistiría en que los aspirantes a contratos estarían obligados a someter dos zonas equivalentes o una zona del doble del tamaño requerido para la explotación con sus respectivos datos de prospección, al momento de solicitar el contrato, y que la Autoridad escogería y se reservaría la mitad o una de las zonas para su utilización directa o por los medios que ésta escogiese.

Este sistema, de "reserva de zonas", o "sistema bancario", puede ser una fórmula ingeniosa para que la Autoridad haga acopio de zonas de interés comercial primario, gratuitamente. Sin embargo, ha despertado ciertos recelos entre algunos países en desarrollo que parecen ver en él una suerte de fragmentación o claudicación de lo que denominan el principio de la "invisibilidad de la Zona". De acuerdo con esta opinión, éste sería un corolario del principio general de que la Zona

/internacional en

internacional en su conjunto constituye patrimonio común de la humanidad. Un sector también importante de países en desarrollo favorece el sistema bancario siempre que se asegure que los países en desarrollo tuviesen un acceso preferencial en las zonas reservadas - o "guardadas en el banco" - por la Autoridad. En cualquier caso, hay que ver en la fórmula un mecanismo para asegurar el "doble acceso" al que aspiran las potencias industrializadas.

Respecto del ámbito jurídico de aplicación del régimen, - no me refiero al ámbito espacial de aplicación, que dependerá esencialmente de los acuerdos que se alcancen en la Segunda Comisión de la Conferencia en lo que se refiere a la plataforma continental - la discusión no ha alcanzado el paroxismo que ya afecta a la cuestión de quiénes actuarán en la Zona. Los planteamientos iniciales de los países latinoamericanos en 1971 contemplaban la jurisdicción de la Autoridad no solamente en las actividades de exploración de la Zona y explotación de sus recursos propiamente dichos, sino asimismo en "todas las actividades conexas", entre las cuales quedaban expresa o tácitamente comprendidas no sólo las etapas previas a la exploración - incluso la investigación científica en toda su amplitud - sino también las fases posteriores a la explotación, incluso el transporte, el procesamiento y la comercialización misma. Este criterio fue recogido con algunos matices por el Presidente Engo en su texto de 1975, pero revisado y restringido, ante el clamor de los países industrializados, en el nuevo texto de 1976. El objetivo de los países en desarrollo es abarcar el mayor grado de control posible sobre las actividades.

Esto parece entrar en conflicto con temores de carácter estratégico/militar de las superpotencias en lo que se refiere a la investigación científica, y la incursión de una Autoridad en las otras fases posteriores mencionadas parece, en los ojos de las potencias industrializadas, simplemente inaudito. Habrá que buscar modalidades que concilien el deseo de los países en desarrollo de tener una participación efectiva en las actividades hasta el momento último de colocación del producto en el mercado, o de asegurar su participación en el valor agregado de esos productos, con las dificultades que supone que una entidad nueva asuma tareas tan especializadas; tareas que, en manos de este tipo, no tendrían precedentes. En todo caso, la cuestión del alcance de las actividades a ser controladas por la Autoridad es una materia que simplemente no ha sido discutida todavía en amplitud significativa alguna.

## 2. Aspectos institucionales

Todas las partes parecen estar de acuerdo en que debe haber un organismo compuesto de todas las partes en la convención, que se denominaría la Asamblea, y cuyo papel principal sería la fijación de las grandes líneas directrices de la política que deben seguir todos los órganos de la Autoridad. Parecería superada, en buena medida, la discusión quizás sobre todo académica sobre la definición nacional

de los poderes de la Asamblea - esto es, como "órgano supremo", o meramente "órgano plenario". Nadie pretende ya restarle ese papel de máxima fuente de formación de política, ni atribuirle caracteres de órgano ejecutivo.

La discusión se ha trasladado principalmente a la composición, las funciones y los mecanismos de decisión en el órgano que manejaría a la Autoridad en su marcha diaria, aquel cuerpo reducido que todos han venido en denominar el "Consejo", que tendría un carácter ejecutivo específico y que estaría compuesto de no más de unos 35 miembros. Por cierto, no se puede desligar esta cuestión totalmente de la Asamblea. Si bien la discusión se ha trasladado al Consejo, la evolución de ésta bien podría resultar en una reapertura de toda la discusión sobre la Asamblea.

El potencial explosivo de la cuestión de los órganos principales de la Autoridad y las relaciones entre ellos es perfectamente evidente. Toma especial relieve porque estamos partiendo a fojas cero, creando una nueva entidad internacional, en un momento histórico de renovación del orden económico internacional del que forma parte un movimiento poderoso hacia la democratización de las relaciones internacionales y de las organizaciones internacionales. Los países industrializados, en un afán explicable de ejercer un control sobre las actividades que sea proporcional a sus inversiones, están procurando calcar o inspirarse en modelos existentes en organismos internacionales creados en la inmediata postguerra. Los países en desarrollo, en cambio, buscan mecanismos que aseguren que las nuevas estructuras de poder reflejen el nuevo papel que están empezando a desempeñar, o que aspiran a desempeñar en los foros internacionales.

Los países en desarrollo, no obstante este telón de fondo, han abordado el problema del Consejo con una mesura considerable. Han resistido el expediente fácil de propiciar una composición del Consejo sin plazas reelegibles, con una distribución de asientos concebida únicamente en atención a los criterios "onusianos" de la distribución geográfica equitativa. Han manifestado su disposición a aceptar que los asientos en el Consejo sean repartidos conforme a un sistema mixto, dentro del cual dos tercios serían adjudicados con criterio geográfico y el tercio restante estaría destinado a cubrir países que representan intereses especiales afectados por las actividades de explotación de la Zona, o involucrados directamente en esta explotación. Los asientos por intereses especiales serían divididos mitad y mitad entre países desarrollados y países en desarrollo. La enumeración misma de los intereses a ser cubiertos, de acuerdo a la propuesta del Grupo de los 77, ha sido elaborada de manera de asegurar, en efecto, que los países de los cuales procederían las principales inversiones estén representados en forma virtualmente permanente, al igual que determinados intereses de los países en desarrollo.

Si bien de acuerdo a la propuesta de los países en desarrollo alrededor de dos tercios de las plazas en el Consejo estarían en sus

/manos, el

manos, el temor de los países industrializados de ser abrumados por las ya proverbiales "mayorías automáticas" no parecería justificado, en la medida en que no existe seguridad de que, una vez que la Autoridad esté en funcionamiento, los países en desarrollo actuarían en bloque. La propuesta del Grupo de los 77 tendría como resultado en la práctica que, en el entendido de que se requeriría una mayoría de dos tercios de los votos para las decisiones importantes, estas decisiones tendrían que ser negociadas entre los diversos sectores del Consejo, y por lo tanto recogerían un grado bastante amplio de consenso.

La negociación propiamente dicha sobre la cuestión del Consejo no ha sido abordada todavía en la Primera Comisión en la forma en que se ha tocado el Sistema. Sólo puede hablarse, a lo sumo, de fintas y escaramuzas preliminares. Los países industrializados han adoptado hasta el momento una actitud bastante cautelosa al respecto, y apenas han esbozado ideas sobre cómo conciben el Consejo y su funcionamiento. Lamentablemente, esta reticencia, particularmente en el caso de las potencias industriales de Occidente, no indica que sean asequibles a las propuestas del Grupo de los 77, sino todo lo contrario. Sus esbozos preliminares revelan que están procurando aplicar al problema cierta dosis de imaginación, de modo de alcanzar sus objetivos de fondo sin recurrir a los asientos permanentes, al veto o a las votaciones ponderadas. La modalidad que parece tomar cuerpo entre las potencias industrializadas occidentales suele denominarse, quizás inapropiadamente, como sistema "colegiado". Esta denominación ha despertado resistencias por sus resabios coloniales. Consistiría, grosso modo, en que el Consejo estaría dividido en varias categorías - o colegios - de países conforme a grupos de interés. Los candidatos al Consejo seleccionarían la categoría a la que postulan. Desde luego, la división se haría de modo de asegurar la representación cabal de los principales inversionistas en la Zona, que son a la vez los principales consumidores de los minerales que se extraerán de ella. También estarían incluidas, aunque en proporciones y con criterios diferentes, categorías para cubrir intereses especiales de los países en desarrollo. La diferencia mayor está en los mecanismos de decisión, que requerirían no solamente de determinada mayoría de todos los miembros del Consejo como tal, sino también de sendas mayorías dentro de cierto número de las categorías o "colegios".

Se habla además, de introducir mecanismos dilatorios - en el ámbito de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, que dispone de un reglamento sui generis, se les conocí como "períodos de enfriamiento" (de los ánimos) - particularmente en los procesos de decisión de la Asamblea, tendientes a frenar las determinaciones precipitadas y a apelar, por ejemplo, a opiniones consultivas del órgano judicial de la Autoridad. Ideas como ésta tienen un estatuto aun más tentativo que las que circulan acerca de la Asamblea y el Consejo, debido, entre otras cosas, a que tampoco se ha discutido sino muy superficialmente la cuestión del sistema de solución de controversias de la Autoridad, y no estamos seguros de que habría necesariamente un órgano que se preste al tipo de mecanismo aludido.

/Por cierto,



Por cierto, todo está supeditado a que el conjunto del sistema institucional, vale decir, el equilibrio de poderes entre los órganos principales, sea satisfactorio para todos los sectores. No basta que cada uno de ellos sea individualmente aceptable. Aun en el caso de que se llegara a un acuerdo sobre la Asamblea y el Consejo, éste quedaría supeditado a cuestiones tales como el grado de subordinación del Consejo a la Asamblea, y la medida en que funcionaría el Consejo de modo independiente, con funciones que la Asamblea no le podría arrebatarse. Todos éstos son problemas sobre los cuales la especulación puede ofrecer más peligros que beneficios.

Por último, resulta casi superfluo aludir a la interdependencia entre el sistema de acceso y explotación y los aspectos institucionales, pues estos últimos determinarán pura y simplemente quién controla el sistema.

### 3. Consecuencias económicas adversas y medidas para contrarrestarlas

Al comienzo de esta exposición me he ocupado bastante extensamente acerca de este aspecto de la explotación de la Zona como la misma médula del problema y la negociación. Por otro lado, ha sido ampliamente tratada en otro momento de este mismo seminario. Esto me permite ser breve, sin menoscabar en lo más mínimo la importancia del tema.

Al igual que los aspectos institucionales, la cuestión de las implicaciones económicas y las medidas para impedir o contrarrestarlas se ha discutido relativamente poco en la Conferencia propiamente dicha. Sin embargo, como se trata del tema que en cierto modo subyace a toda la problemática de la explotación de los fondos marinos, ha habido considerable estudio y discusión privada e informal. Bien podría ser, en efecto, que la negociación sobre esta materia esté más madura que las otras. No obstante, sé que hay quienes estiman que, por el contrario, la cuestión está mal planteada en sus mismas raíces, que todo lo que se ha especulado tiene fundamentos muy endeblados y aleatorios, y no constituye base sobre la cual elaborar un instrumento de derecho internacional.

El Texto Único de Negociación de 1975 contemplaba simplemente una serie de principios que habrían de guiar a la Autoridad en la adopción de medidas y depositaba en el Consejo un poder general de programación de la producción y de medidas remediales sobre la base de informes de un órgano subsidiario denominado "Comisión de Planificación Económica". La revisión de 1976 del Texto, en cambio, adopta un enfoque radicalmente distinto. Sus planteamientos tienen el efecto de incrustar la negociación de los fondos marinos directamente en el contexto de las discusiones globales sobre las materias primas y el nuevo orden económico internacional, con todas las implicaciones políticas que de ello derivan.

El Texto Unico revisado, en efecto, parte de la premisa de que la forma de resolver equilibradamente los problemas de productores y consumidores de minerales es a través del establecimiento de arreglos de estabilización de precios sobre la producción total, incluida la de los fondos marinos. Se permitiría, pues, a la Autoridad que participe en las conferencias destinadas a establecer este tipo de arreglos, y a incorporarse a ellos en calidad de productora de minerales. Sin embargo, como la negociación de arreglos de este tipo puede ser muy lenta y el éxito no está asegurado, se prefiguran determinadas medidas de carácter provisional, lo suficientemente dilatadas en el tiempo, no obstante, para dar oportunidad a que los arreglos se negocien y pongan en marcha. Estas medidas provisionales consistirían, por un lado, en la fijación de un límite a la producción procedente de la Zona, y por otro, en mecanismos compensatorios de los países en desarrollo adversamente afectados.

Estas ideas del Texto Unico revisado han sido recibidas con considerable interés por parte de los países en desarrollo, no tanto por las disposiciones específicas que contienen como por los principios que reflejan y por su relación con las negociaciones globales sobre materias primas. En efecto, de ser aceptables para los países industrializados - y hay algunas indicaciones de que así podría ser -, las ideas de una limitación de la producción, y también la de la celebración de arreglos de estabilización, junto con la participación de la Autoridad en la negociación y en los mecanismos a establecerse, son bastante avanzadas si se cotejan con la rigidez de las posiciones asumidas a nivel de la UNCTAD y la Conferencia de París. Esto significa que se está buscando más allá de modelos y esquemas existentes. Sin embargo, todavía quedarían importantes ajustes que hacer, entre otras cosas para supeditar la conclusión de las medidas provisionales a la entrada en vigor de arreglos satisfactorios de estabilización de precios, lo que no está adecuadamente previsto en el texto revisado.

No quiero entrar a analizar en profundidad los aspectos concretos de la propuesta del Texto Unico revisado, que por lo demás han sido materia de un enjundioso estudio del señor Marin-Curtoud de la UNCTAD. Solamente quiero ratificar lo dicho por el Profesor Francisco Orrego en el sentido de que parece existir consenso que las repercusiones adversas de la explotación de la Zona pueden constituir un problema real, y que éste debe ser contemplado en mecanismos incorporados a la misma Convención. No voy a pretender que la negociación será simple, pero esta premisa ya es un paso considerable.

LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS MINERALES DEL OCEANO - EXPOSICION  
SOBRE EL SISTEMA DE EXPLOTACION Y LAS POSIBILIDADES DE  
PARTICIPACION EFECTIVA DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Felipe H. Paolillo  
Asesor Legal, Secretaría de la Tercera  
Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre el Derecho del Mar

Introducción

Para quienes no han seguido de cerca las negociaciones que tienen lugar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, puede resultar difícil de entender el hecho de que después de tantos años de reuniones y de discusiones no se haya logrado aún un acuerdo sobre el problema de cómo se va a llevar a cabo la explotación de los recursos de la llamada zona internacional, lo cual significa que aún no se han encontrado soluciones aceptables para todos los Estados sobre una cuestión tan básica e importante como lo es la cuestión de saber quiénes van a explotar dichos recursos y en qué forma se va a realizar esa explotación.

A primera vista, todas las circunstancias de hecho parecerían conducir a un rápido y fácil acuerdo: las riquezas minerales contenidas en los nódulos de manganeso yacen en los fondos oceánicos a la espera de ser recogidas por quien llegue primero; ya se sabe que la importancia económica de estos recursos es enorme, y que ellos tendrán una gran incidencia en la satisfacción de las necesidades mundiales de algunos minerales durante un largo tiempo; la tecnología para su extracción se ha perfeccionado y algunas compañías ya estarían en condiciones de iniciar de inmediato actividades de explotación. Por otra parte, la búsqueda de soluciones a este problema parecería verse facilitada por el hecho de que las alternativas que pueden imaginarse son, después de todo, limitadas. En efecto, sólo la actividad humana en combinación con la utilización de medios financieros y tecnológicos, es decir, los hombres organizándose en empresa en sentido amplio, pueden ser los únicos sujetos capaces de llevar a cabo las actividades de explotación económica de los recursos de la Zona.

Sin embargo, las dificultades con que la Conferencia se ha encontrado para lograr un acuerdo sobre este punto, no son más que la consecuencia natural de la especial condición jurídica de la Zona y sus recursos, los cuales, por decisión de la comunidad internacional representada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, fueron declarados patrimonio común de la humanidad.

### El concepto de "patrimonio común de la humanidad"

¿Qué significa "patrimonio común de la humanidad"? No existe en derecho internacional antecedentes que nos ilustren sobre el contenido preciso de este concepto. Podría pensarse en el estatuto jurídico del espacio ultraterrestre, y en menor medida el de las zonas antárticas, pero estos ejemplos son relevantes sólo en la medida en que se trata de casos en los cuales se ha descartado la noción de soberanía como fundamento jurídico de su regulación; su analogía con el estatuto de la zona no va más allá de este rasgo común, sobre todo en el caso de las zonas antárticas. El concepto de "patrimonio común de la humanidad" constituye una idea revolucionaria, no sólo en el contexto del derecho del mar, sino dentro del marco del derecho internacional general.

Dejemos de lado la reseña histórica de la idea así como todo intento de definirla, pero señalemos cuáles son las consecuencias legales más obvias que se derivan de la aplicación de la misma a la Zona y a sus recursos. En primer lugar, si la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad, ello quiere decir que ningún Estado ni persona natural o jurídica podrá ejercer sobre ellos derechos de soberanía o de propiedad. En otras palabras, ni la Zona ni ninguna parte de ella ni sus recursos pertenecen a ningún Estado individualmente bajo ningún título, y por lo tanto es claro que ningún Estado ni entidad podrá apropiarse de ellos. La Declaración de Principios aprobada por la Asamblea General, (Resolución 2749 (XXV)) expresa sobre este punto: "La Zona no estará sujeta a apropiación por medio alguno por Estados ni personas, naturales o jurídicas, y ningún Estado reivindicará o ejercerá la soberanía ni derechos soberanos sobre parte alguna de ella" (párrafo 2), "Ningún Estado ni persona natural o jurídica, reivindicará, ejercerá o adquirirá derechos con respecto a la Zona o sus recursos que sean incompatibles con el régimen internacional que ha de establecerse y los principios de la presente Declaración" (párrafo 3).

Por otro lado, el hecho de que la Zona y sus recursos no pertenezcan a ningún Estado, no significa que sean res nullius, es decir, que no pertenezcan a nadie. Pertenecen a la humanidad en su conjunto, pero esto, a su vez, no debe entenderse como si se tratara de una res communis, es decir, que es propiedad de todos los Estados en el sentido de propiedad colectiva, susceptible de ser utilizada por sus propietarios con cualquier finalidad y de ser explotada de modo indiscriminado y competitivo.<sup>1/</sup> "Patrimonio común de la humanidad" entraña, según la explicación dada en 1968 al introducirse el concepto ante el Comité Especial para el estudio del problema de los fondos marinos, confirmada por los desarrollos ulteriores, la idea de un bien indivisible, afectado a una finalidad común, y utilizado sólo para fines pacíficos. En consecuencia, el principio implica una administración común, la reglamentación de la utilización de dicho bien y una distribución equitativa

<sup>1/</sup> Documento A/AC.135/1, página 23.

de los beneficios. El sistema de explotación debe, desde luego, adecuarse a estas características del bien que se explota. Dicho en otras palabras, debe asegurarse que a través de una administración común de los recursos, los beneficios obtenidos sean distribuidos equitativamente.

### El régimen internacional

La primera consecuencia de la aplicación del concepto de patrimonio común de la humanidad a la Zona y sus recursos es, pues, la necesidad de crear una institución que represente a esa entidad colectiva y ejerza derechos en su nombre. Un organismo que haga efectivo los derechos de la humanidad sobre la Zona y sus recursos y que actúe en su nombre no puede tener sino un carácter internacional e intergubernamental. Esto ya fue previsto por la resolución aludida de la Asamblea General sobre los principios que regulan la Zona y sus recursos y en la cual se previó el establecimiento de "un régimen internacional aplicable a la Zona y sus recursos que incluya un mecanismo internacional apropiado para hacer efectivas sus disposiciones". Conviene señalar que el establecimiento de este mecanismo internacional constituye una innovación en el campo de la organización internacional y un verdadero desafío para quienes tienen a su cargo la tarea de establecerlo: se trata de la primera vez en que una organización intergubernamental de carácter universal tendría que desempeñar funciones de administración y aprovechamiento de recursos minerales.

Sobre la necesidad de crear esta institución no hubo mayores desacuerdos. Todos los miembros de la Conferencia han aceptado la idea de un mecanismo internacional como un elemento indispensable en el futuro régimen jurídico de los océanos, pero profundas discrepancias se han planteado en lo que se refiere al papel que dicha institución ha de desempeñar. En las primeras etapas de la negociación los países participantes se agruparon alrededor de posiciones radicalmente opuestas. Para un grupo de países, la futura institución debería limitarse a llevar un registro de las actividades que se estuvieran realizando en la Zona y a otorgar autorizaciones o licencias a los gobiernos y a otras entidades poseedoras de capital y tecnología para realizar actividades, funciones que deberían ser ejercidas de acuerdo a criterios precisos establecidos en la Convención. De conformidad con estas ideas los gobiernos y las empresas públicas o privadas serían los únicos protagonistas en la realización de actividades de exploración y de explotación de los recursos de la Zona.

Esta posición fue vehementemente impugnada, particularmente por los países en desarrollo, quienes sostuvieron que un sistema semejante desvirtuaría totalmente el espíritu y la letra de la Declaración de Principios y constituiría un modo de establecer a perpetuidad el predominio de los países tecnológicamente más avanzados en los fondos marinos. Proponían, en cambio, una autoridad internacional con amplios poderes de administración, inclusive la capacidad de realizar directamente actividades en la Zona y de controlar precios y producción. De acuerdo

/con esta

con esta posición, un organismo internacional en el cual todos los países estuvieran representados era la mejor garantía para asegurar la ejecución de actividades en beneficio de toda la humanidad. De este modo, se intentó consagrar el monopolio de la futura autoridad en lo que se refiere a la realización de actividades en la Zona. Esta idea, sin embargo, chocaba con un obstáculo muy difícil de superar en el plano de su ejecución, obstáculo que no escapó a la percepción de sus sostenedores: el hecho de que la autoridad internacional no podría prescindir de los capitales, tecnología y capacidad empresarial de los países desarrollados y de sus empresas, y de que sólo mediante el ofrecimiento de poderosos incentivos, como podría ser la participación directa de dichas entidades en la explotación de los recursos, podrían obtenerse los medios indispensables referidos.

#### El régimen de explotación según los textos de negociación

Puede afirmarse que las posiciones radicales han sido abandonadas definitivamente, por lo menos como posiciones oficiales de los distintos grupos de interés. En el texto revisado de negociación presentado al finalizar el cuarto período de sesiones de la Conferencia (Nueva York, marzo-mayo 1976) 2/ se recoge una fórmula que en cierto modo puede considerarse como una fórmula de conciliación. Recordemos que este texto fue presentado, a requerimiento de la Conferencia, por el Presidente de la Primera Comisión bajo su entera responsabilidad, y aunque se basa en las discusiones que tuvieron lugar durante las sesiones de la Conferencia, no constituye necesariamente el reflejo de la posición de la mayoría o de la de ciertos grupos de países. No es un texto negociado ni un compromiso aceptado, sino una base para la negociación. A pesar de estas reservas, en lo que se refiere al sistema de explotación, el texto parecería indicar el camino que pudiera llevar a un acuerdo definitivo entre las dos tendencias antagónicas.

De acuerdo con el Artículo 22 del texto revisado, las actividades en la Zona serían realizadas por un lado, por la autoridad en forma directa a través de un órgano operativo llamado la Empresa y de acuerdo a planes de trabajo aprobados por otros órganos de la autoridad; por otro lado, por la autoridad en asociación con los Estados Partes, o empresas estatales, o personas naturales o jurídicas que posean la nacionalidad de los Estados Partes o que sean efectivamente controladas por ellos o por sus nacionales, o por cualquiera agrupación de las anteriores, para lo cual la autoridad podrá celebrar con estas entidades contratos de exploración y de explotación.

Este sistema, en el que tanto la autoridad como otras entidades están habilitadas para realizar actividades en la Zona, podría ser la base del acuerdo definitivo sobre el régimen de explotación. Pero el esquema descrito constituye sólo el esqueleto del régimen, que es

---

2/ Documento A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Parte I.

necesario complementar con normas que provean solución a ciertos problemas particulares de importancia fundamental, sobre los cuales todavía no se ha llegado a un entendimiento.

El más importante de ellos, tal vez la cuestión clave alrededor de la cual se concentrarán las futuras negociaciones, es el de la relación entre las dos modalidades de explotación previstas en el Artículo 22. ¿Existe entre estas dos modalidades una relación de jerarquía en el sentido de que debe considerarse a una como principal y a otra como subsidiaria? ¿Tendrá la autoridad el poder de decidir en qué casos la explotación ha de ejecutarse directamente por la Empresa y en qué casos autorizará a otras entidades a operar en la Zona? ¿Podrá en algún momento impedir el acceso de dichas entidades a la Zona, y consagrar de este modo el virtual monopolio de la autoridad en la realización de las actividades de exploración y explotación?

En el texto de negociación que emergió del tercer período de sesiones de la Conferencia (Ginebra 1975 3/) se consagraba claramente la preeminencia del método de explotación directa, recurriéndose a los estados, empresas y otras entidades sólo cuando la autoridad lo considerara pertinente y dentro de los límites que ella determinara.

En el texto revisado de negociación ambos métodos parecen estar en un pie de igualdad y además se ha cercenado la discrecionalidad de la autoridad para decidir cuándo se asociará con otras entidades. Sin embargo, a juzgar por la dirección que tomaron las negociaciones durante la última sesión de la Conferencia, la fórmula actual no resulta satisfactoria ni a tirios ni a troyanos. Por un lado el Grupo de los 77 insiste en que la autoridad debe tener la libertad de decidir cuándo y cómo llevar a cabo las operaciones; por otro lado, algunos países desarrollados buscan asegurar el libre acceso de sus empresas a la Zona y una mayor automatización en la celebración de los contratos.

El nudo del problema relativo al sistema de explotación se traslada entonces al campo institucional. Los países industrializados aceptan que la autoridad internacional realice actividades de explotación en la Zona en competencia con los gobiernos, las empresas estatales o privadas, etc. Los países en desarrollo, por su parte, reconocen que, por lo menos durante los primeros tiempos de aplicación del régimen, no se podrá prescindir de dichas empresas. Pero subsisten diferencias cuando se trata de determinar los poderes de la autoridad con respecto al funcionamiento del régimen, el grado de discrecionalidad con que ha de ejercerlos y el control político y judicial que se podrá ejercer sobre sus actos.

Se trata de saber si la autoridad podrá, por ejemplo, establecer límites a la producción de minerales provenientes de la Zona para evitar

---

3/ Documento A/CONF.62/WP.8.

que los productores terrestres de la misma sufran consecuencias perjudiciales, o si podrá limitar o suspender el acceso a la Zona por parte de los estados y sus empresas. Se trata de saber, por otra parte, cómo se va a organizar internamente la autoridad internacional y cómo van a distribuirse esos poderes en sus distintos órganos. Hasta ahora las negociaciones han girado en torno a una estructura orgánica que sigue el modelo característico de la mayor parte de las organizaciones internacionales. Esto es, una estructura consistente básicamente en un órgano con amplia representación, integrado por todos los estados (la Asamblea); otro órgano de representación más restringida (el Consejo) con funciones ejecutivas; una Secretaría y un sistema de solución de controversias. Se prevé además un órgano operativo (la Empresa) al que me referiré más adelante.

La distribución de competencias entre la Asamblea y el Consejo, las relaciones entre uno y otro y la coordinación de sus funciones, el régimen de votación, la forma de integración del Consejo, son algunas de las cuestiones de naturaleza institucional cuya solución va a determinar en gran medida la naturaleza del régimen de explotación. Mientras estas cuestiones no se resuelvan, no podremos tener una visión clara y completa de la naturaleza del régimen de explotación. Es con esta reserva que examinaremos brevemente algunos aspectos particulares del mismo, para lo cual conviene analizar en forma separada cada una de las modalidades previstas en el Artículo 22.

A. La explotación en asociación con Estados Partes y otras entidades

En la hipótesis de las actividades realizadas por los estados y otras entidades en asociación con la Autoridad, existen tres aspectos que interesa mencionar: en primer lugar el problema de saber cuáles son esas entidades, en segundo lugar qué tipos de contratos celebrarán con la autoridad o, dicho en otras palabras, qué tipo de vinculación jurídica las unirá a la autoridad, y por último el procedimiento para celebrar contratos.

a) Sujetos

Sobre cuáles serán las entidades que operarán en la Zona no existen mayores discrepancias. A través de las negociaciones se ha conservado una fórmula bastante amplia según la cual los sujetos que pueden realizar actividades en la Zona además de la Autoridad, son los Estados Partes en la Convención, las empresas estatales, o las empresas naturales o jurídicas que posean la nacionalidad de los Estados Partes o que sean efectivamente controladas por ellos o por sus nacionales, o por cualquier agrupación de los anteriores. Cuando se trata de entidades que no sean Estados Partes se requerirá el patrocinio del Estado de la nacionalidad, o del Estado que controla dicha entidad.

Cualquier entidad que se proponga llevar a cabo operaciones en la Zona deberá presentar una solicitud a la Autoridad. La formulación de solicitudes, así como los requisitos que deberán llenar los

/solicitantes, serán



solicitantes, serán objeto de procedimientos administrativos, normas y reglamentos que la autoridad ha de adoptar. En el párrafo 7 del Anexo I se establece que los requisitos a llenar por los solicitantes "comprenderán la solvencia financiera, la capacidad tecnológica y la actuación satisfactoria en cualquier contrato previo con la autoridad" (subpárrafo a), pero en la evaluación de las calificaciones de los Estados Partes que sean solicitantes, se "tendrá en cuenta su carácter de Estados" (subpárrafo b).

b) Tipos de contratos

El texto no define el tipo de contrato que la autoridad ha de celebrar con estas entidades. En este sentido se ha producido una evolución en las negociaciones que parecería indicar que la identificación precisa de la naturaleza del contrato en el texto de la Convención ha perdido importancia. En efecto, en las primeras sesiones de la Conferencia se mencionaron algunos tipos específicos de contratos. La propuesta que el Grupo de los 77 formuló en la sesión de Caracas se refería a "todos los contratos, empresas conjuntas, o cualquier forma semejante de asociación". En el texto de negociación producido al finalizar la sesión de Ginebra se mencionaban a los "contratos de servicio o empresas conjuntas u otro tipo semejante de asociación". En el texto de Nueva York el Artículo 22 se refiere sólo a asociaciones entre la autoridad y los otros sujetos que llevarán a cabo las actividades de acuerdo con un plan de trabajo que tendrá la forma de un contrato de exploración y explotación.

Esta formulación da a las Partes una amplia flexibilidad para celebrar cualquiera de los tipos de contratos que tengan por objeto la explotación de recursos minerales. En la práctica nacional en materia de contratación en el campo de las industrias minera y petrolera, se puede señalar una gran variedad de contratos celebrados entre los gobiernos de los países en desarrollo y empresas operadoras extranjeras con el objeto de explotar los recursos naturales. Estos contratos se designan con numerosos nombres: contratos de servicio, contratos de trabajo, contratos de participación en la producción, contratos de participación en los beneficios, empresas conjuntas, acuerdos de desarrollo económico, etc. Parecería que de acuerdo con el texto de negociación actual cualquiera de estos tipos de contratos podrían ser celebrados por la Autoridad. En el párrafo 9a) del Anexo I se establece que el contratista que desee celebrar un contrato con la Autoridad utilizará "sus propios fondos, materiales, equipo, personal técnico y conocimientos que sean necesarios para realizar las operaciones previstas en el contrato" rasgo que caracteriza algunos de los tipos de contratos referidos, particularmente el contrato de servicios. Al final del párrafo se agrega que "las Partes podrán convenir en incluir disposiciones sobre las respectivas contribuciones de la Autoridad y del contratista", lo que amplía el campo de posibilidades en esta materia.

/Debe observarse,

Debe observarse, sin embargo, que cierto tipo de contrato parece incompatible con las disposiciones del texto de negociación. Me refiero al contrato de concesión en su sentido tradicional, de acuerdo con el cual el adquirente de la concesión obtiene los derechos de propiedad y de disposición de todos los recursos descubiertos y producidos durante el término del contrato a cambio del pago al país huésped de una regalía o un impuesto. El país huésped no tiene derechos sobre el mineral producido, ni control en las actividades, ni participación en los beneficios. Se trata de una actitud fundamentalmente pasiva en la que el país receptor se limita a percibir el pago de la concesión, desentendiéndose de los demás aspectos económicos y técnicos de la explotación.

Sin duda esta forma contractual que, por otra parte, fue la forma propuesta inicialmente por los países desarrollados, no tiene cabida en el texto actual de negociación. En la opinión de los países en desarrollo, la explotación de la Zona mediante contratos de concesión sería abiertamente incompatible con el principio del patrimonio común de la humanidad. En realidad se trata de una alternativa que ha sido abandonada prácticamente por todos los participantes en la Conferencia, incluidos los países industrializados. En efecto, el hecho de que se haya aceptado en una medida bastante amplia el ejercicio de poderes de control por parte de la Autoridad, así como la concepción societaria que inspira muchas de las disposiciones del texto que se refieren a los contratos, obligan a descartar a la concesión tradicional como forma posible de asociación entre la empresa y otras entidades. Las disposiciones relacionadas con el título sobre los minerales y las formas de transferirlo conducen a la misma conclusión. (Párrafos 1 y 2 del Anexo I.)

c) Procedimiento

En el Anexo I se han formulado disposiciones bastante detalladas sobre el procedimiento a seguir para la celebración de los contratos. Solamente nos referiremos a las más importantes, y ello de una manera muy breve. Los solicitantes, esto es, los Estados Partes y las otras entidades a las que nos referimos precedentemente, deben de presentarse a la Autoridad y demostrar que poseen solvencia financiera, capacidad tecnológica, y cuando corresponda, actuación satisfactoria en cualquier contrato previo con la Autoridad. Deberán comprometerse a cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención, con las decisiones adoptadas por los órganos de la Autoridad, y con los términos de los contratos y deberán además aceptar el control de la Autoridad de conformidad con lo que establece la Convención. Al presentar su solicitud deberán indicar el área sobre la que proyectan realizar sus actividades, así como el tipo de minerales que se proponen extraer. Si se presenta más de una solicitud para realizar actividades sobre un área y una categoría de minerales prácticamente idénticos, la Autoridad seleccionará al solicitante sobre bases competitivas. Una vez seleccionado el más calificado de los aspirantes, la Autoridad entrará en negociaciones a fin de celebrar el contrato correspondiente.

El contrato se celebrará por la mitad del área propuesta por el solicitante, o por una de las dos áreas en caso de que el solicitante haya propuesto dos áreas diferentes de superficie y valor comercial equivalentes. La determinación de la porción del área que va a ser objeto del contrato es hecha libremente por la Autoridad. El contrato deberá contener, entre otras cosas, disposiciones sobre los aspectos financieros, pero esta cuestión todavía no ha sido examinada en detalle por la Conferencia.

Todo el proceso de celebración de contratos debe llevarse a cabo sobre la base del principio de no discriminación.

Ciertos aspectos particulares no han sido dilucidados claramente por el texto de negociación o si lo han sido constituyen puntos agudamente controversiales entre los distintos grupos de países. Estas cuestiones, cuya solución ocupará seguramente buena parte de las futuras negociaciones, son las siguientes:

- Apertura de la Zona

Se trata de saber si la Autoridad debe proceder a la apertura de la Zona o de partes de la misma, como requisito previo a la presentación de solicitudes, o si las entidades presentadas pueden proponer libremente cualquier parte de la Zona como objeto del contrato. Sobre este punto conviene distinguir entre diferentes tipos de actividades. La realización de prospecciones, (es decir, de estudios generalmente de vastas regiones, en el que se recurre a todos los métodos disponibles y que tiene por objeto la localización de yacimientos minerales de posible importancia económica), es libre, supeditada sólo a un compromiso previo del prospector postulante en el sentido de cumplir con las obligaciones correspondientes contenidas en la Convención y con las normas y reglamentos de la Autoridad. Deberá indicar, además, el área o áreas generales donde va a realizar la prospección (párrafo 3a) del Anexo I).

En cuanto a las etapas de exploración y explotación, ellas se llevarán a cabo en las áreas especificadas en los planes de trabajo, y éstos, cuando se trata de operaciones llevadas a cabo por estados partes u otras entidades, adoptan la forma de contratos. Ello quiere decir que el solicitante, en principio, puede elegir y proponer un área ubicada en cualquier parte de la Zona, la que deberá ser aprobada por la Autoridad en el proceso de negociación del contrato.

- Acceso a la Zona

Debe determinarse en qué medida la Autoridad tiene la libertad de negarse a entrar en un contrato, aun cuando el solicitante llene los requisitos requeridos en la Convención.

/Aunque existen

Aunque existen algunas disposiciones en el texto revisado que se refieren a la competencia de algunos órganos en el procedimiento de celebración de contratos, no está claro cuales son exactamente los poderes de la Autoridad en esta materia. Sabemos que las proposiciones de contratos deberán ser examinadas por la Comisión Técnica, que las elevará - con su dictamen - al Consejo para su aprobación, pero es difícil determinar cuál es el grado de discrecionalidad del Consejo para decidir una vez que un proyecto de contrato llega para su consideración. En el Artículo 31 del texto revisado se dispone que la Comisión Técnica podrá rechazar por sí misma zonas de contratos en los casos en que pruebas sustanciales indiquen "que se corre riesgo de causar daños irreparables a un medio ambiente único", y en el párrafo 8 se prevén los casos en que la Autoridad puede rehusarse a entrar en negociaciones: el solicitante no satisface los requisitos exigidos, o no ha cumplido con los procedimientos establecidos para la presentación de solicitudes, o no acepta cumplir con los arreglos financieros, con los requisitos relativos a las operaciones, o con las normas y reglamentos de la Autoridad; o el contrato no está de acuerdo con la política de recursos. Fuera de estos casos, la Autoridad "entrará en negociaciones con miras a celebrar un contrato", fórmula que, como se ve, no despeja totalmente las dudas.

#### - Control de la Autoridad

Existen profundas discrepancias en lo que se refiere a los poderes de contralor de la Autoridad. En tanto que los países desarrollados abogan por un contralor limitado a los aspectos financieros y administrativos y ejercido de acuerdo con claras especificaciones contenidas en el convenio, los países en desarrollo proponen un contralor amplio y discrecional de la Autoridad.

#### B. La explotación por la empresa

Todas las Partes han aceptado la idea de que uno de los órganos de la Autoridad sea un órgano operativo, llamado la Empresa, que tendrá como función principal realizar directamente actividades en la Zona. La estructura y funcionamiento de la Empresa están descritas en el Anexo II, en el cual se dispone que dicho órgano tendrá personería jurídica internacional y capacidad legal necesaria para el desempeño de sus funciones y, particularmente, la capacidad de celebrar contratos y de obtener fondos en préstamo. Se prevé su funcionamiento en base a un Consejo de Administración de 36 miembros elegidos por la Asamblea, y un Director General elegido por el Consejo de Administración. Las disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento de la Empresa no han sido discutidas en detalle, de manera que por el momento no es necesario entrar en un análisis minucioso de las mismas. Interesa señalar, sin embargo, que si bien la mayoría de los gobiernos representados en la Conferencia han coincidido en la creación de este órgano, y en las funciones que ha de cumplir, existen diferentes ideas acerca del papel que debe desempeñar. Como al fin y al cabo la Empresa realizaría actividades en competencia con las actividades que cumplirán

/las otras

las otras entidades, la tendencia de los países desarrollados ha sido la de disminuir en la medida de lo posible la importancia de este órgano. Por el contrario, los países en desarrollo tratan de fortalecer la Empresa porque entienden que es a través de ella que puede cumplirse cabalmente el propósito de que la explotación de la Zona sea hecha para beneficio común.

La Empresa suscita de este modo, temores en unos y esperanzas en otros. Sin embargo, su consagración como uno de los elementos del mecanismo internacional no asegura por sí sola la efectividad que justifique tales temores y esperanzas. Una vez aceptada su creación subsiste el problema práctico de cómo asegurar su participación real y efectiva en las actividades en la Zona. ¿De qué modo se va a proveer a la Empresa de los medios financieros y tecnológicos indispensables para encarar una actividad tan costosa y complicada como lo es la explotación de los recursos minerales de los fondos oceánicos?

El estatuto de la Empresa prevé una serie de fuentes de financiamiento que se enumeran en el párrafo 6: las sumas que fije periódicamente la Asamblea con cargo a un Fondo Especial; las contribuciones voluntarias que aporten los Estados Partes; las sumas obtenidas en préstamo, así como otros recursos que se pongan a la disposición de la Empresa para el desempeño de sus funciones.

Es una nota preliminar que preparó la Secretaría sobre el problema del financiamiento de la Empresa,<sup>4/</sup> se analizan en forma sumaria las posibilidades que ofrecen estas diversas fuentes y se ponen de relieve algunas de las dificultades. En síntesis puede decirse que, por lo menos durante los primeros tiempos de funcionamiento, la posibilidad de que Empresa obtenga fondos en forma de contribuciones voluntarias o préstamos, dependerá en gran medida no sólo de la voluntad de los Estados, sino también de otros factores difíciles de evaluar por el momento, como lo son por ejemplo, la disponibilidad de garantías, la disponibilidad de tecnología, la organización administrativa, la importancia de los riesgos (comerciales, técnicos, etc.).

En materia de recursos tecnológicos la Empresa enfrentará igualmente serias dificultades. El problema fundamental en este sector es el de la concentración tecnológica. En el caso de la extracción de los nódulos, el grado de concentración es muy grande ya que sólo un número muy reducido de empresas posee la tecnología necesaria. En esas condiciones y aun cuando la Empresa cuente con medios financieros para adquirir la tecnología, el problema será el de encontrarla disponible para su adquisición en el mercado. Por esta razón es previsible que la Empresa tenga que recurrir más que a los medios habituales de adquisición directa de tecnología (como por ejemplo contratos de licencias, compra y arrendamiento de equipos, etc.), a formas

---

<sup>4/</sup> Documento A/CONF.62/C.1/L.17 del 3 de septiembre de 1976.

contractuales que ofrecen al proveedor de tecnología acceso a las actividades de explotación o a los beneficios derivados de dicha actividad.

### La participación de los países en desarrollo

Mientras tanto, debe señalarse que durante las últimas sesiones de la Conferencia el Grupo de los 77 realizó importantes intentos con vistas a incorporar en el texto de la futura Convención disposiciones que fortalecieron el papel de la Empresa y asegurarán su participación en forma competitiva en las operaciones a llevarse a cabo en la Zona. Al fortalecer a la Empresa, se mejoran, de modo indirecto, las posibilidades de los países en desarrollo, carentes de los capitales y de la tecnología indispensables, de desempeñar un papel activo en las operaciones de explotación de los minerales oceánicos. Pero el fortalecimiento de la Empresa es sólo una faceta de lo que, en nuestra opinión, constituye uno de los desarrollos más interesantes que está teniendo lugar en la Conferencia, y que tiene por objetivo incorporar a la Convención un nuevo principio, tal vez implícito en el concepto de patrimonio común de la humanidad, o tal vez más que implícito, complementario de dicho concepto: el principio de la participación efectiva de los países en desarrollo.

Conviene que analicemos este punto con cierto detenimiento: a primera vista, el principio del patrimonio común de la humanidad y su corolario, la explotación de la Zona y sus recursos en beneficio exclusivo de la humanidad, podría encontrar una forma de realización mediante un sistema de distribución de los beneficios en el que se prestará especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo. La resolución 2749 (XXV) se refiere expresamente a este corolario y a la necesidad de que el régimen internacional a establecerse garantice la "participación equitativa de los Estados en los beneficios que ... se deriven (de la administración racional de la Zona y sus recursos)". En principio, este objetivo podría lograrse mediante el cobro de regalías, o la percepción de impuestos.

El principio del patrimonio común de la humanidad no parece requerir necesariamente la participación efectiva de los países en desarrollo en las propias actividades a llevarse a cabo en la Zona. Ello no está dicho en forma expresa en la Declaración de Principios, aunque bien pudiera pensarse que está contenido en forma implícita y que una interpretación de dicha Declaración, acorde con el espíritu general que la inspiró, llevaría a dicha conclusión. Tampoco aparece el principio de la participación efectiva de los países en desarrollo en los comentarios y explicaciones que se han formulado sobre el concepto de patrimonio común de la humanidad. Según la explicación del Delegado de Malta ante el Comité Especial, el patrimonio común implica entre otras cosas, "una distribución equitativa de los beneficios entre los interesados aun en caso de que no participen directamente en la explotación".<sup>5/</sup>

5/ Intervención del Embajador Pardo, de Malta, Comité Especial Documento A/AC.135/WG.1/SR.7, 27 junio 1968, página 52.

Sin embargo, en el transcurso de las últimas reuniones ha quedado claro que los países en desarrollo han puesto el acento en el establecimiento de mecanismos que aseguren su participación efectiva en las operaciones, y la recepción de conocimientos tecnológicos, abandonando la idea de un sistema de participación basado exclusivamente en un simple mecanismo de reparto de beneficios.

En primer lugar debe señalarse que en el transcurso de las negociaciones el principio de la participación efectiva de los países en desarrollo en las actividades de la Zona fue adquiriendo una formulación más precisa y una mayor autonomía. En realidad aparece como principio autónomo por primera vez en el texto de negociación que surgió al finalizar la sesión de Ginebra (Artículo 18). Es cierto que en los textos que preparó la Comisión de Fondos Marinos existía una disposición relacionada con las medidas que se deberían de adoptar para "asegurar la participación de los países en desarrollo en condiciones de igualdad con los países desarrollados en todos los aspectos de las actividades que se realicen en la Zona..." (párrafo 34, inciso 25, alternativa A).<sup>6/</sup> Pero en este documento el problema se enfocó desde el punto de vista de la competencia de los órganos de la Autoridad, asignándose a la Asamblea la función de tomar las medidas referidas. Además el tipo de medidas que se tuvo en consideración no aseguraba la participación efectiva e inmediata de los países en desarrollo ya que se trataba más bien de acciones para la formación de expertos y para la difusión de información, como lo demuestran las medidas que por vía de ejemplo menciona la disposición: establecimiento de instituciones regionales para la formación de nacionales de los países en desarrollo en todos los aspectos de la ciencia y de la tecnología marina; asistencia técnica y expertos en materia de exploración y explotación oceanográficas; empleo de personal calificado de los países en desarrollo en las actividades que se realicen en la Zona.

En el texto que emergió de la sesión de Ginebra, la promoción de la participación de los países en desarrollo en las actividades de la Zona se estableció en un artículo independiente que integra la parte de "Principios" a los que deberá ajustarse el régimen internacional. Esta disposición fue recogida en el texto revisado de negociación de Nueva York con algunas modificaciones tendientes a darle un contenido más concreto. De acuerdo con dicho texto, uno de los principios básicos del régimen internacional es el de "la participación efectiva de los países en desarrollo en las actividades en la Zona según lo específicamente dispuesto en la presente parte de la Convención, teniendo debidamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de esos Estados y, en particular, las necesidades especiales de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa entre ellos para superar los obstáculos derivados de su situación desventajosa".

---

<sup>6/</sup> Informe de la Comisión sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, Vol. II.

Como habíamos señalado precedentemente, la incorporación de este principio obedece a la preocupación de los países en desarrollo de promover un efectivo desarrollo de sus economías, y asegurar un reparto más equitativo de los beneficios del progreso, no sólo mediante la distribución de los recursos financieros que eventualmente pueda producir la explotación de los minerales de la Zona, sino mediante el aprovechamiento de las ventajas que se derivan de participar activa y efectivamente en las actividades de explotación, y de compartir los conocimientos tecnológicos y administrativos que dicha explotación requiere.

No sólo en el establecimiento de este principio en forma autónoma se refleja esta preocupación del Grupo de los 77. En la disposición que se relaciona con las funciones de la Asamblea de la Autoridad, existe también un cambio de texto muy significativo que apunta a la misma finalidad. En efecto, en tanto que en el texto de Ginebra el inciso x del párrafo 2 del artículo 26 se refiere al "reparto equitativo de los beneficios obtenidos de la Zona y sus recursos", en la disposición correspondiente del texto de Nueva York se habla de "los beneficios financieros y otros beneficios económicos obtenidos de las actividades en la Zona", lo cual indica que para los países en desarrollo un reparto de los ingresos no es suficiente para cumplir con la finalidad de beneficiar a la humanidad.

Otro principio de carácter general que busca también asegurar que los países en desarrollo desempeñen un papel significativo en las operaciones en la Zona, es el que está contenido en el Artículo 23 del Texto Revisado de Negociación de acuerdo con el cual "no se considerará como discriminación el trato especial concedido a los países en desarrollo en virtud de las disposiciones expresas de la presente parte de la Convención".

Estos principios generales están complementados por algunos mecanismos concretos. El más importante de estos mecanismos es el contenido en el párrafo 8 del Anexo I, al que ya hemos hecho referencia, y que puede ser individualizado como el "sistema de la doble área". En efecto, al celebrar un contrato de exploración solamente o de explotación y de exploración, la Autoridad escoge una de las dos áreas propuestas por el solicitante como área objeto del contrato, (o la mitad de la superficie propuesta, si se ha presentado una sólo área), y retiene la otra que sólo podrá ser explotada por la Autoridad directamente, o en asociación y bajo el control de ésta, por países en desarrollo o entidades patrocinadas por ellos y bajo su control efectivo (párrafo 8, d) del Anexo I).

Mediante este mecanismo se asegura que la Empresa y también los países en desarrollo puedan llegar a tener un stock de áreas potencialmente valiosas, puesto que se supone que el solicitante va a proponer áreas de valor equivalente, ya que si así no lo hiciera correría el riesgo de que la Autoridad seleccionara como objeto del contrato el área que no tiene valor. Así los países en desarrollo pueden llegar

/a beneficiarse



a beneficiarse con las actividades de prospección que los países desarrollados o sus empresas han tenido necesariamente que realizar en las partes del área que la autoridad va a dejar reservadas.

Por último, existen disposiciones relacionadas con la transmisión de tecnología y de conocimientos científicos que tienden a beneficiar de manera particular a los países en desarrollo. Entre las medidas previstas para hacer efectiva esta transmisión se mencionan en el Artículo 11 del Texto Revisado de Negociación: programas para el fomento de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo respecto de las actividades en la Zona, y medidas encaminadas a acelerar la tecnología nacional de los países en desarrollo y a crear especialmente oportunidades para la capacitación de personal de dichos países en ciencia y tecnología marinas y su plena participación en las actividades realizadas en la Zona.

Sin perjuicio de estos principios generales sobre transmisión de tecnología que obligan a todos los Estados Partes en general y a los Estados desarrollados en particular, existen obligaciones específicas que recaen sobre las entidades que han celebrado contratos con la Autoridad. El párrafo 10 del Anexo I dispone que el contratista deberá transmitir a la Autoridad todos los datos que sean necesarios y pertinentes para el eficaz desempeño de las facultades y funciones de los órganos de la Autoridad en cuanto al área contractual, y que además deberá preparar programas prácticos para la capacitación de personal de la Autoridad y de los países en desarrollo, incluida la participación de ese personal en todas las actividades previstas en el contrato.

Es probable que en las reuniones futuras esta tendencia se consolide. En las nuevas propuestas presentadas de modo informal por el Grupo de los 77 se prevén procedimientos para facilitar y estimular la asociación de empresas de países desarrollados con los países en desarrollo. Este tipo de fórmula es el único que puede asegurar que los países en desarrollo ejecuten efectivamente operaciones en la Zona, ya que el monto de los capitales requeridos para llevar a cabo una explotación en los fondos marinos así como la costosa y escasa tecnología indispensable para ello, se encuentran actualmente fuera del alcance de dichos países.

### Conclusión

En el estado actual de las negociaciones no es fácil predecir cuál será la fórmula sobre la que ha de basarse la solución definitiva. Subsiste el antagonismo ideológico entre las dos posiciones y la desconfianza con que cada grupo de países considera el régimen de explotación propuesto por el otro.

Los países desarrollados temen que la Autoridad internacional en la que predomine la voluntad mayoritaria de los países en desarrollo, realice discriminaciones, sobre todo en favor de la Empresa, y pueda

/establecer un

establecer un cartel a la manera de la OPEC, con relación a los minerales de los fondos marinos. Los países en desarrollo, por su parte, no quieren aceptar limitaciones a los poderes de la Autoridad, sobre todo en materia de contralor de las actividades, limitaciones que, según ellos, permitirían establecer a los Estados industrializados y a sus Empresas un virtual predominio sobre la Zona. Se ha señalado que la confrontación entre países en desarrollo y países desarrollados en lo que se refiere a la explotación de los recursos de la Zona, no es sino un aspecto de la confrontación que tiene lugar en un nivel más amplio por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional en el cual los países en desarrollo aspiran a poseer un contralor mayor en la conducción de las relaciones internacionales y asegurar la distribución más justa de las riquezas.

La Conferencia sobre el Derecho del Mar debe verse entonces como una de las primeras, y tal vez la más importante hasta ahora de las negociaciones multilaterales en materia económica desde que se ha desarrollado la idea de un nuevo orden económico internacional. La importancia trasciende el campo del derecho del mar y afecta otros sectores, particularmente el de la energía y el de las materias primas. Con esta perspectiva, y teniendo en cuenta por un lado la magnitud de los intereses políticos y económicos que están en juego, y por el otro el carácter inédito y hasta revolucionario de algunas de las concepciones que están en la base de las negociaciones, no debería sorprender la lentitud y la aparente esterilidad del proceso.

A pesar de las dificultades existentes es indudable que la Conferencia se encuentra ahora mucho más cerca de las fórmulas finales de compromiso que lo que estaba hace dos años cuando se reunió en Caracas. Todavía es necesario que los grupos antagónicos hagan concesiones, a veces importantes y costosas. La necesidad de hacerlas no es más que la consecuencia de la convicción de que en la utilización futura de los océanos, la única alternativa pacífica es la del acatamiento generalizado de un nuevo orden jurídico. Es frecuente oír, aun en la actualidad, a portavoces de algunos gobiernos afirmar que "creen fuertemente" que el derecho debe regir en los océanos, como si se tratara de una cuestión de fe o de preferencias. Profesiones de fe de este tipo son engañosas y provocan confusión, porque llevan a pensar que el establecimiento de un nuevo derecho del mar es una alternativa en la que se puede creer o no, que se puede aceptar o rechazar. Sin embargo, si no es el derecho ¿qué otra cosa puede regir de modo perdurable y pacífico en los océanos?

## LA AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS

Felipe H. Paolillo  
Asesor Legal de la Secretaría de la Tercera  
Conferencia de las Naciones Unidas sobre  
el Derecho del Mar

### I. INTRODUCCION

A diferencia del régimen jurídico que ha regido hasta ahora en los océanos, el régimen que está emergiendo de las negociaciones en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar requerirá la existencia de un conjunto orgánico de instituciones internacionales encargado de asegurar la observancia y la aplicación de sus normas.

La creación de organismos especiales dentro del orden jurídico internacional del mar no había sido necesaria hasta el presente porque los regímenes que se han venido aplicando, tanto los que se basan en la costumbre como el establecido por las Convenciones de Ginebra, se resuelven en una serie de principios generales y de obligaciones cuyo cumplimiento queda enteramente en manos de los Estados y de sus autoridades. En las Convenciones de Ginebra apenas se previeron ciertos procedimientos para la solución de las controversias relativas a la interpretación o aplicación de sus disposiciones. Estos procedimientos están previstos en el Protocolo facultativo que fue firmado conjuntamente con las cuatro convenciones, y en el artículo 9 de la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar. Ambos instrumentos fueron ratificados por escaso número de Estados y los procedimientos previstos en ellos nunca fueron utilizados.

Pero en tanto que las Convenciones de Ginebra regulan espacios marítimos que o bien están sometidos a la jurisdicción nacional (mar territorial, plataforma continental) o bien se rigen por el principio de la libertad de los mares (alta mar), el futuro régimen tendrá un alcance mayor ya que abarcará también la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo más allá de la jurisdicción nacional (denominada Zona en los textos de negociación de la Conferencia) a la que la Declaración de Principios aprobada por la Asamblea general 1/ le reconoce el carácter de "patrimonio común de la humanidad". Aunque la Declaración no define este concepto, queda claro que el mismo excluye tanto al principio de soberanía como al de libertad. El "patrimonio común de la humanidad" es una nueva concepción legal para cuya aplicación se requiere la existencia de instituciones internacionales. En efecto, entre las consecuencias de reconocer a la Zona y a sus recursos tal carácter, la más importante y menos controvertida es, tal vez, la de que su utilización y aprovechamiento debe hacerse de modo que beneficie a toda la humanidad (párrafo 7 de la Declaración). La humanidad, pues, aparece como titular de un interés directo, de contenido económico, que está

---

1/ Declaración de Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General).

por encima de los intereses particulares de los Estados, y que es más que la mera suma de los mismos. Como ningún Estado o grupo de Estados posee títulos para asumir la representación de toda la humanidad, y como ningún otro sujeto existente de derecho internacional tiene competencia para desempeñar dicha función, resulta necesaria la creación de una institución que asuma tal representación y cumpla con los objetivos propuestos en la Declaración de Principios. En el párrafo 9 de la misma se prevé tal necesidad al establecerse que el régimen internacional aplicable a la Zona y sus recursos ha de incluir "un mecanismo internacional apropiado para hacer efectivas sus disposiciones, y ha de prever, entre otras cosas, el aprovechamiento ordenado y sin riesgos y la administración racional de la Zona y sus recursos".

En los párrafos siguientes se examinarán algunos aspectos del mecanismo tal como éste resulta de la última etapa de negociaciones de la Conferencia. El mecanismo está descrito en la Sección 5 de la Parte XI del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación (T.I.)<sup>2/</sup>, la que debe complementarse con numerosas disposiciones de otras secciones de dicha Parte, y de los Anexos II y III.

Antes de entrar en su examen conviene aclarar que los aspectos institucionales del futuro régimen no se agotan en el establecimiento del mecanismo para la Zona. Aparte de los numerosos organismos y procedimientos que integran el sistema de solución pacífica de controversias y que constituyen por sí mismos un importante desarrollo institucional no vinculado necesariamente al régimen de la Zona, múltiples disposiciones sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y el alta mar, se refieren al rol de otros órganos e instituciones en la aplicación de las normas contenidas en la Convención. En principio dicha aplicación queda librada a la acción de los Estados ya sea actuando individualmente o a través de tratados, pero hay también referencias a organizaciones internacionales preexistentes o a crearse fuera del marco de la Convención. El texto integrado alude a veces a estas organizaciones u órganos en forma concreta (por ejemplo, los artículos 16, 47 (6), 75, 84 (1), se refieren al Secretario General de las Naciones Unidas; el artículo 39 (3) se refiere a la Organización de la Aviación Civil Internacional); otras veces la referencia es más genérica y menciona a las organizaciones internacionales competentes en materia de rutas marítimas, de zonas de seguridad, de conservación de recursos vivos, de asistencia económica o financiera, para la protección y conservación del medio marino, de investigación científica marina, desarrollo y transmisión de tecnología marina, etc. Pero aparte del mecanismo para la Zona y de los órganos y

---

<sup>2/</sup> Documento A/CONF.62/WP.10.

procedimientos para la solución pacífica de controversias, en ningún caso se dispone la creación de nuevos organismos o procedimientos.

## II. LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS GENERALES DE LA AUTORIDAD

Es la "Autoridad Internacional de los Fondos Marinos", - denominada la Autoridad -, la que constituye una verdadera novedad en el régimen legal de los océanos, y la que ha sido objeto de una de las más complejas negociaciones de la Conferencia. Según el artículo 155, párrafo 1 del T.I., la Autoridad "es la organización por conducto de la cual los Estados Partes organizarán y controlarán las actividades en la Zona, particularmente con miras a la administración de los recursos de la Zona, de conformidad con las disposiciones de esta parte de la presente Convención".

### A. Ambito de competencia

#### a) Ambito espacial de competencia

De la disposición transcrita precedentemente puede deducirse la primera característica general de esta nueva institución. Y es la de tener un ámbito de competencia espacial perfectamente delimitado, la Zona, ubicado fuera del espacio sometido a la jurisdicción o soberanía de los Estados. Los procedimientos previstos en el artículo 142 para los casos en que las actividades en la Zona puedan afectar los derechos de los Estados ribereños, confirman que el límite exterior de los territorios marítimos sometidos a la jurisdicción nacional constituye a la vez el límite hasta donde llega la competencia de la Autoridad. Esta disposición prevé que en los casos de yacimientos de recursos situados en la Zona que atraviesen los límites de la jurisdicción nacional, las actividades se llevarán a cabo "teniendo en cuenta los derechos e intereses legítimos de los Estados dentro de cuya jurisdicción se encuentran tales recursos" (párrafo 1). El párrafo 2 del mismo artículo establece un sistema de consultas, de notificación previa y de consentimiento previo del Estado ribereño interesado. Debe tenerse presente, además, que el artículo 135 expresa que ninguna disposición de la parte de la Convención que se refiere a la Zona, ni ningún derecho concedido o ejercido en virtud de las disposiciones contenidas en dicha parte, afectará al estatuto jurídico de las aguas suprayacentes de la Zona ni al del espacio aéreo situado sobre esas aguas.

Esta delimitación del ámbito espacial de competencia es, sin embargo, sin perjuicio de las funciones específicas que la Convención le atribuye a la Autoridad en virtud del artículo 82, párrafo 4, por el cual se le confiere la facultad de recibir y distribuir los pagos

/o contribuciones

o contribuciones en especie que efectúen los Estados ribereños respecto de la explotación de los recursos no vivos de la plataforma continental más allá de las 200 millas.

b) Ambito material de competencia

Si el T.I. no deja lugar a dudas en cuanto al ámbito espacial de competencia de la Autoridad, no resulta igualmente claro en lo que se refiere al alcance de su competencia material, particularmente en lo que respecta al tipo de actividades que pueden ser objeto de regulación y control por parte de la Autoridad. Es cierto que la batalla librada durante las negociaciones alrededor del significado que debería darse a la expresión "actividades en la Zona" parece haberse resuelto en favor del criterio restringido. En efecto, el artículo 133 del T.I. define "actividades en la Zona" como "todas las actividades de exploración de la Zona y de explotación de sus recursos", y el artículo 155, párrafo 1, que establece la competencia genérica de la Autoridad, expresa que ésta es la organización a través de la cual "se organizarán y controlarán las actividades en la Zona, particularmente con miras a la administración de (sus) recursos". De esta manera la posición del Grupo de los 77 que fuera recogida en el Texto Único Oficioso para Fines de Negociación 3/ presentado al concluir el Tercer Período de sesiones de la Conferencia en 1975, y de acuerdo con la cual la expresión "actividades en la Zona" comprendía además "cualesquiera otras actividades afines a las realizadas en la Zona, incluida la investigación científica", deja lugar a una concepción más restringida según la cual la Autoridad ejercerá sus poderes únicamente con relación a las actividades de exploración y explotación, quedando fuera de su competencia el poder de organizar o controlar otras actividades, tales como la investigación científica, o actividades de naturaleza militar o relacionadas con la seguridad de los Estados.

Sin embargo, corresponde señalar que el propio T.I. contiene disposiciones que justifican ciertas dudas sobre esta conclusión. Tal es el caso del artículo 151, párrafo 7, que le confiere a la Autoridad facultades para realizar, promover, impulsar, armonizar y coordinar la investigación científica marina. No cabe duda que esta disposición amplía enormemente el campo de competencias de la Autoridad si se le compara con el que resulta de la definición de actividades contenida en el artículo 133. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el párrafo 7 del artículo 151 fue incorporado al T.I. sin que previamente hubiera sido discutido o negociado en la Primera Comisión o en sus grupos de trabajo, de modo que no puede predecirse si contará con el grado de aceptación que asegure su incorporación en el texto final de la Convención.

---

3/ Documento A/CONF.62/WP.8.

Más perturbadoras son otras disposiciones que se han mantenido sin cambios substanciales en los sucesivos textos de negociación, y que implican una considerable ampliación de la competencia de la Autoridad. El artículo 186, por ejemplo, faculta a la Asamblea de la Autoridad, previa recomendación del Consejo, a suspender en el ejercicio de sus privilegios y derechos emanados de su calidad de miembro, a cualquier Estado Parte "que haya violado manifiesta y persistentemente las disposiciones de esta parte de la presente Convención o de cualquier acuerdo o arreglo contractual por él concertado...". Por otro lado el artículo 160, párrafo 2 (i) otorga al Consejo la competencia de supervisar y coordinar "la aplicación de las disposiciones de esta parte de la presente Convención" señalando a la atención de la Asamblea los casos de incumplimiento. Ahora bien; las disposiciones a que se refieren estos dos artículos incluyen los principios fundamentales que constituyen el corazón del régimen internacional y que cubren un campo que se extiende más allá del de las actividades de exploración y explotación. Ellos establecen normas con relación, entre otras cosas, a la utilización de la Zona con fines exclusivamente pacíficos, a la investigación científica marina, a la transmisión de tecnología y a la protección del medio marino. Por otra parte, la Autoridad parece ser el organismo que lógicamente debiera supervisar la realización de todas las actividades en la Zona y asegurar el cumplimiento de los principios que rigen en ella.

Teniendo presente las posibles implicaciones jurídicas de las disposiciones citadas resulta lógico preguntarse si ha querido dar a los órganos de la Autoridad poderes para controlar actividades que no sean las de exploración y explotación, y para sancionar en caso de incumplimiento. El T.I. parecería requerir algún ajuste en este aspecto. Mientras tanto y en la situación actual, las dificultades de interpretación tal vez pudieran superarse utilizando como criterio básico el concepto restringido de la expresión "actividades en la Zona" tal como se formula en el artículo 1. Es con ese significado restringido que dicha expresión ha sido utilizada en el artículo 155 que contiene la atribución general de competencias a la Autoridad.

#### B. Carácter representativo

La segunda característica importante de la futura Autoridad, y la que, más que las restantes, le confiere un carácter original es la de que actúa en nombre de la humanidad. El carácter representativo de la Autoridad es una consecuencia inevitable de la aplicación del principio del patrimonio común de la humanidad a la Zona y a sus recursos. En efecto, el cometido principal de la Autoridad consistirá en organizar, controlar y conducir actividades relacionadas con un patrimonio (la Zona y sus recursos) que no le es propio sino

/que pertenece

que pertenece a la humanidad, una entidad distinta, - y más comprensiva - que el conjunto de los Estados Partes. El artículo 137, párrafo 2 del T.I. lo dice de manera expresa: "Todos los derechos sobre los recursos de la Zona se confieren a la humanidad en su conjunto, en cuyo nombre actuará la Autoridad"<sup>4/</sup>. Del mismo modo, el artículo 151, que describe las funciones de la Autoridad, dispone que ésta realizará actividades en la Zona "en nombre de toda la humanidad".

La humanidad es una entidad abstracta e indivisible que carece de medios institucionalizados de expresión y, sobre todo, de una dimensión jurídica real. El ejercicio efectivo de los derechos que la Declaración de Principios y la futura Convención le reconocen está supeditado a la existencia de una real capacidad de acción de la que, por el momento, la humanidad carece. Por su naturaleza, ella no podrá ejercer estos derechos de modo directo, por lo cual deberá valerse de representantes o intermediarios. ¿Pero quién representa a la humanidad? ¿A través de qué personas o entidades, por medio de qué mecanismo puede ejercer los derechos de que es titular? Hasta ahora la única alternativa que ha parecido viable es la de que, a falta de otra forma de expresarse, la humanidad ha de manifestarse a través de las únicas instituciones existentes que en su conjunto pueden llegar a personificarla, esto es, los Estados. Por eso es que la Autoridad se ha concebido como una organización de naturaleza interestatal, y con vocación universal. Su efectividad estará supeditada al cumplimiento cabal de su vocación universalista, esto es, al hecho de que llegue a estar integrada por todos los Estados, o por el mayor número posible de ellos, para asegurar de este modo una fiel representación de la humanidad.

El carácter representativo de la Autoridad incidirá de varias maneras sobre su naturaleza y su funcionamiento. En primer lugar, como la satisfacción del interés de la humanidad constituye el móvil prevalente de las actividades de la Autoridad, la acción internacional que ella desarrolle estará dotada de una unidad de propósito que, junto a la peculiar naturaleza de sus funciones, (producción y administración de recursos naturales), requerirá de los Estados participantes una actitud más cooperativa que la que se requiere en otras organizaciones internacionales. Esta es una condición indispensable para asegurar la efectividad de la nueva organización.

---

<sup>4/</sup> La utilización del verbo "conferir" en esta disposición parece haber pasado inadvertida para quienes entienden que la futura Convención tiene carácter declarativo y no constitutivo, en lo que se refiere al principio del patrimonio común de la humanidad.



La idea de representar el interés común de la humanidad por una organización internacional altera el esquema tradicional de relaciones que el legislador internacional enfrenta habitualmente. En este caso no se trata de asegurar el equilibrio entre los intereses contradictorios de los Estados, sino de coordinar, o más bien subordinar los intereses de éstos al interés superior y prioritario de la humanidad.

De ahí que la noción de soberanía, indisolublemente ligada a la presencia del Estado como protagonista principal en el dominio del derecho internacional, deba ceder en beneficio de una concepción más acorde con los objetivos comunitarios que la sociedad internacional se propone mediante la creación de la Autoridad. Los rasgos caracterizantes del concepto del patrimonio común de la humanidad que se formulan en la Declaración de principios (inapropiabilidad, beneficio común, utilización pacífica, etc.) son claras manifestaciones de este fenómeno ya que, en el fondo, esos rasgos no son sino prohibiciones y reglas que limitan la libertad de acción de los Estados basada en el principio de la soberanía, promoviendo en su lugar un comportamiento inspirado en la solidaridad o cooperación.

Ello, a su vez, proporciona las bases para una distribución de competencias entre los Estados, por un lado, y la institución internacional que se crea, por el otro. Como el propósito fundamental del régimen de los fondos marinos es el de proceder a la explotación de sus recursos en beneficio común de la humanidad, la Convención deberá atribuir a las instituciones comunes, es decir, a la Autoridad, la competencia primordial en lo que se refiere al establecimiento de directivas políticas, a la regulación y control de las actividades a llevarse a cabo en la Zona, así como a la realización de las mismas. En esta materia el poder de los Estados queda relegado a un plano secundario, sin perjuicio del rol que puedan desempeñar de conformidad con las disposiciones de la Convención y con las decisiones que adopten los órganos de la Autoridad. Pero aún en estos casos, la acción de los Estados queda sometida a la regulación y al control de la Autoridad.

### C. Administración internacional de recursos

Como se ha expresado precedentemente, la función principal de la Autoridad consistirá en la producción y en la administración, - en el más amplio sentido de la palabra - de bienes económicos, concretamente, de minerales extraídos de la Zona. En la historia de la organización internacional, ésta es la primera vez que un organismo de carácter intergubernamental y con alcance universal tiene por cometido la producción y la administración de recursos naturales.

/Para ello

Para ello se han atribuido a la Autoridad poderes de distinta naturaleza. La Autoridad será una entidad reguladora que dictará normas, reglas y procedimientos sobre todos los aspectos relacionados con las actividades en la Zona (Anexo II, párrafo 11). Numerosas disposiciones del T.I. le asignan amplias funciones de supervisión y control (entre otros los artículos 151, párrafo 4, y 155, párrafo 1). La Autoridad será también una entidad de promoción en materia de investigación científica marina en la Zona (artículo 151, párrafo 7), de transmisión de tecnología y conocimientos científicos relacionados con las actividades en la Zona (artículo 151, párrafo 8), de cooperación internacional en lo tocante a las actividades en la Zona, y de desarrollo progresivo del derecho internacional sobre la materia y su codificación (artículo 158, párrafo 2, (xi)), de realización de prospecciones (Anexo II, párrafo 2, (a)), etc. Otra función que cumplirá la Autoridad es la de intermediación en la distribución de los beneficios que se deriven de la realización de actividades en la Zona.

Pero lo que constituye un cambio revolucionario es el hecho de que la Autoridad tendrá, además, la capacidad de realizar directamente las actividades económicas conducentes a la producción de recursos, para lo cual se le ha dotado de ciertos poderes y medios que no tienen precedentes en otras organizaciones internacionales. La Autoridad podrá adoptar decisiones que influirán en la política mundial de ciertos recursos, podrá establecer límites a la producción de minerales provenientes de la Zona y podrá adoptar otras medidas tendientes a proteger a los productores terrestres de los mismos minerales, entre otras, la posibilidad de participar en conferencias sobre productos básicos y ser parte en arreglos o acuerdos que resulten de dichas conferencias. La Autoridad será la entidad que autorice la realización de operaciones en la Zona, y la que las controle; deberá negociar contratos de exploración y explotación con otras entidades, (Estados Partes, empresas e individuos), entrará, según todo lo previsible, en asociaciones con dichas entidades para explotar los recursos, y por último se embarcará ella misma, por su cuenta y responsabilidad, en operaciones directas de exploración y explotación. Para la realización de este último tipo de operaciones el T.I. ha previsto la creación de una nueva entidad dentro del esquema orgánico de la Autoridad, (la Empresa), cuyos poderes y organización se establecen en el Anexo III. Es fácil imaginar todo lo que el ejercicio de estas funciones significa en términos de posesión de recursos financieros, tecnológicos y administrativos, y en términos de poder negociador y experiencia.

### III. LA INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERES EN LA ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD

¿En qué medida la estructura orgánica de la Autoridad, tal como ella ha sido consagrada en el T.I., responde a las exigencias de las vastas y complejas funciones que se le han asignado? Al contestar esta

/pregunta conviene

pregunta conviene tener presente que el derecho del mar es un sector del derecho internacional en donde la confrontación de los intereses nacionales políticos y económicos de importancia vital se manifiesta de modo particularmente intenso. No puede esperarse, entonces, que el establecimiento y la organización de las instituciones de dicho orden jurídico respondan únicamente a factores legales y técnicos. No cabe duda que la Autoridad está siendo concebida y organizada teniendo en vista los objetivos para los que fue creada, pero las disposiciones que determinan su naturaleza y sus fines, la composición de sus órganos y la distribución de competencias entre ellos, los procedimientos de votación y el sistema de control de sus decisiones, reflejan las diferencias ideológicas alrededor de las cuales se desarrollaron las negociaciones en la Primera Comisión, y recogen los compromisos políticos con los que se espera poder lograr el acuerdo final, compromisos que obligaron a los distintos grupos de intereses no sólo a abandonar sus posiciones originales, sino también a renunciar a sus aspiraciones por soluciones técnicamente mejores, cuando estas aspiraciones existieron.

#### A. Países en desarrollo versus países desarrollados

La oposición de intereses entre países en desarrollo y países desarrollados fue la que dominó los debates en la Primera Comisión. Sería un error interpretar la historia de las negociaciones sobre la Zona y su régimen exclusivamente alrededor de esta oposición, pero sería igualmente equivocado suponer que su importancia e influencia se vió disminuida por la formación de otros grupos de interés. Las disposiciones del T.I. que se refieren a la naturaleza de la Autoridad y al alcance de sus poderes, particularmente las que se refieren al sistema de explotación y al contralor de las actividades, son el resultado de la confrontación entre países en desarrollo y países desarrollados, y reflejan un compromiso que parece ofrecer una salida aceptable a las radicales divergencias existentes entre los dos grupos. Para el Grupo de los 77, el establecimiento de una Autoridad con vastos poderes de regulación y control de las actividades en la Zona y en la que los países en desarrollo harían valer su superioridad numérica, satisface el objetivo fundamental del grupo que es el de incrementar su influencia en la determinación de la política mundial de recursos y por esta vía aumentar su poder político y económico frente a los países desarrollados. A través del control de la Autoridad, el Grupo de los 77 se aseguraría el control de la explotación de la Zona. Los países desarrollados, por su parte, persiguen la consagración de un sistema que asegure el acceso a los recursos de la Zona y su explotación a los países financiera y tecnológicamente capaces de hacerlo, con la menor interferencia posible de la Autoridad. El rol de ésta debiera reducirse a asegurar la explotación ordenada de la Zona mediante la concesión de contratos o licencias sobre la base de libertad de /acceso, igualdad

acceso, igualdad y no discriminación. De este modo se aseguran el mantenimiento de su situación de predominio económico y político en los asuntos internacionales.

De todas las disposiciones sobre la competencia de la Autoridad, ninguna refleja con mayor claridad la oposición de intereses entre los países industrializados y el Grupo de los 77 que la que se refiere a la determinación del régimen de explotación de los recursos. La fórmula que se ha incorporado al T.I., y que parece contar con el respaldo de la mayor parte de los países representados en la Conferencia, permite apreciar la importancia de las concesiones hechas por ambos grupos entre la sesión de Caracas (1974) y la última sesión de Nueva York (1977). Inicialmente las dos tendencias antagónicas parecían totalmente irreconciliables, una sosteniendo la exclusividad de la Autoridad para realizar operaciones en la Zona, la otra considerando que sólo los Estados y sus empresas, públicas o privadas, serían los únicos operadores con derecho a explotar los recursos.

Ni una simple agencia para conceder licencias de explotación a Estados y a empresas concesionarias de conformidad con normas preestablecidas, ni un organismo con poderes absolutos y discrecionales en la organización, control y conducción de las actividades en la Zona, la Autoridad está emergiendo como la entidad predominante, pero no exclusiva, del régimen sobre la base de una fórmula institucional distante, - y tal vez equidistante - de las posiciones sostenidas inicialmente por el Grupo de los 77 y por los países desarrollados. En el régimen establecido en el T.I., los Estados y otras entidades nacionales o multinacionales tendrán acceso a la Zona una vez cumplidos ciertos requisitos y observados ciertos trámites ante la Autoridad, consagrándose así un sistema de acceso garantido, pero condicionado, en favor de dichas entidades. Por otro lado el texto ha incorporado ciertos mecanismos tendientes a asegurar la participación efectiva de la Autoridad, por intermedio de su Empresa, y de los países en desarrollo, en las actividades en la Zona. Las disposiciones sobre financiamiento de la Empresa (Anexo III, párrafos 9 y 10); el sistema de la doble área (ver infra, nota Nº 11); las numerosas disposiciones sobre transmisión de tecnología (artículos 144 y 151, párrafo 8); y los estímulos ofrecidos a las entidades que se proponen explotar los recursos de la Zona para que se asocien con países en desarrollo (Artículo 151, párrafo 2, (ii); Anexo II, párrafo 4, c) (ii); 5, (i); 5, j) (iv); 5, k); 7, a) (iv) y 7 e)), son mecanismos destinados a compensar las desventajas reales de naturaleza financiera y tecnológica que impiden tanto a la Autoridad como a los países en desarrollo participar efectivamente en las actividades en la Zona. Se sustituye así el oligopolio ejercido, por un pequeño número de empresas de países desarrollados al que hubiera conducido el régimen de libertad de acceso, - contrario a la Declaración de

/principios y

principios y a la voluntad de la mayoría de la comunidad internacional - y el monopolio ejercido por la Autoridad, - que probablemente no hubiera ido más allá de su mera proclamación formal - por un régimen mixto que procura asegurar la participación tanto de quienes poseen los medios para realizar operaciones en la Zona como de la entidad que representa el interés de la humanidad.<sup>5/</sup>

Las discrepancias subsistentes entre los 77 y los países desarrollados se refieren no tanto a la naturaleza de las funciones que la Autoridad está llamada a cumplir como al grado de discrecionalidad que se le conferirá para desempeñarlas. Este problema está íntimamente vinculado con otros aspectos institucionales, tales como la distribución de competencias entre los distintos órganos de la Autoridad, la composición de los mismos, el procedimiento para la adopción de decisiones, y el sistema de control político y judicial de las mismas. Algunos de estos aspectos serán tratados infra (párrafos IV y V).

#### B. Productores versus consumidores

Como se señaló anteriormente, la oposición entre países desarrollados y en desarrollo no es la única que ha alimentado los largos debates en la Primera Comisión. Otras divergencias que acarrearán otros compromisos han dejado su rastro en las disposiciones del T.I. relativas a la Autoridad. En efecto, cuando se empezaron a examinar las posibles consecuencias económicas que se derivarían de la explotación de los recursos de la Zona, nuevos grupos de interés se

---

<sup>5/</sup> El régimen mixto fue aceptado por algunos sectores de la Conferencia con la condición de que se adoptaran disposiciones previendo su revisión. Por ello se incluyó en el T.I. el artículo 153 que dispone que una Conferencia de revisión será convocada a los 20 años desde la entrada en vigor de la Convención. La Conferencia de revisión deberá verificar si el sistema de exploración y explotación vigente ha contribuido a una justa distribución de los recursos, si se han cumplido los principios económicos que rigen las actividades de explotación, si el régimen ha beneficiado a los países en desarrollo, y si se ha mantenido un equilibrio entre las áreas reservadas a la Autoridad y a los países en desarrollo, y las áreas explotadas bajo contrato por otras entidades. La conferencia puede decidir enmendar las disposiciones relacionadas con el régimen de explotación, debiendo asegurar la subsistencia de los principios básicos que se aplican en la Zona (párrafo 3). La Conferencia de revisión constituye un elemento fundamental dentro del "paquete de negociación" relacionado con el régimen internacional que se aplicará en la Zona. Aunque se trata de una idea que parece contar con el apoyo de los principales grupos de interés de la Conferencia, todavía quedan sin resolver algunos importantes aspectos, tales como el del régimen a aplicarse en caso de que la Conferencia de revisión no llegue a un acuerdo.

delinearon dentro y a través de los grupos ya mencionados. Ciertos aspectos del régimen suscitaron reacciones opuestas en países consumidores, por un lado, y países productores terrestres de minerales que serán extraídos de la Zona, por el otro.

El agrupamiento de los participantes de la Conferencia en función de la producción y el consumo de los minerales no coincide con la tradicional división entre países desarrollados y países en desarrollo. En la búsqueda de mecanismos para proteger a los países productores contra los efectos adversos derivados de la producción zonal de minerales, los países en desarrollo productores terrestres, tales como Chile, Gabón, Perú, Zaire y Zambia, contaron con el apoyo de ciertos países productores terrestres que, como Canadá y Australia, son países desarrollados.

Por otro lado, la posición de países industrializados importadores o consumidores de dichos minerales fue compartida en ciertos casos por algunos países en desarrollo cuyas economías dependen en gran parte de la importación de los mismos minerales.

Tal vez no haya en el T.I. ejemplo mejor para ilustrar la oposición entre países productores y países consumidores que el artículo 150, sobre las políticas relacionadas con las actividades en la Zona. En esta materia el compromiso se ha logrado mediante la solución relativamente simple de consagrar como principios reguladores de las actividades de la Zona, y en un pie de igualdad, tanto "el abastecimiento a los consumidores de materias primas originarias de la Zona que se produzcan también fuera de ella" (párrafo 1 (e)), como la protección de los países en desarrollo contra los efectos adversos en sus economías o en sus ingresos que sean consecuencia de las actividades realizadas en la Zona (párrafo 1 (g)). Pero fue sobre todo en la determinación de las medidas que la Autoridad podrá adoptar para hacer efectiva dicha protección que la búsqueda de una solución de compromiso fue particularmente ardua. Aunque no puede asegurarse que la fórmula del T.I. sea la que se incorpore definitivamente en la Convención, puede decirse que ella indica, por lo menos, la dirección conducente a una conciliación de intereses entre consumidores y productores. La solución contenida en el párrafo 1 (g) del artículo 150 consiste en la atribución a la Autoridad de competencias para:

- a) participar en foros existentes o en nuevos acuerdos o arreglos apropiados en los que participen todas las Partes interesadas, a los efectos de adoptar medidas necesarias para lograr el crecimiento, la eficiencia y la estabilidad de los mercados de productos derivados de la Zona; así como también participar en cualquier conferencia sobre productos básicos y ser parte en cualquier arreglo que resulte de dichas conferencias;

/b) establecer

- b) establecer un sistema de compensación para los países en desarrollo que sufran efectos económicos desfavorables a consecuencia de las actividades realizadas en la Zona;
- c) limitar la producción total de minerales de nódulos en la Zona.

Si la atribución de tales facultades a la Autoridad satisface los requerimientos de los productores terrestres, las limitaciones que el artículo 150 establece al ejercicio de tales facultades, - particularmente a la facultad de limitar la producción - reflejan el interés de los países consumidores que buscan asegurar el abastecimiento de minerales al más bajo precio posible. El párrafo 1, (g) B de dicha disposición establece una serie de pautas muy precisas a las que la Autoridad debe someterse en el ejercicio de su poder de limitar la producción originaria de la Zona. Por otra parte, este poder sólo podrá ser ejercido por un período provisional que se extenderá hasta que entren en vigor nuevos arreglos referentes a los productos respectivos y en los que participen todas las Partes afectadas. Por último, la aplicación de los límites a la producción no deberá tener efectos discriminatorios y deberá hacerse de manera compatible con las condiciones de los contratos existentes y de los planes de trabajo de la Empresa que hayan sido aprobados.

### C. Operadores actuales versus operadores potenciales

En el momento actual la posesión de los recursos tecnológicos y financieros requeridos para la realización de actividades en la Zona se concentra en un reducido número de empresas pertenecientes a un también reducido grupo de países desarrollados. Esta circunstancia ha motivado el temor de ciertos países industrializados que aún no están preparados para acometer las costosas y complejas tareas de extracción de nódulos, de que en el momento en que ellos estén en condiciones de conducir operaciones en la Zona, los depósitos más valiosos y accesibles ya hayan sido atribuidos a los primeros contratistas.

Este temor explica la inclusión en el T.I. del principio contenido en el artículo 150, párrafo 1(f), según el cual debe darse a todos los Estados Partes, "sin distinción de sistemas sociales y económicos o ubicación geográfica", la oportunidad de participar en el desarrollo de los recursos de la Zona, y debe asegurarse "la prevención del monopolio de la exploración y explotación" de dichos recursos. Igualmente, en el párrafo 5, inciso 1) del Anexo II se prevé la inclusión de una disposición fijando cuotas, o de una disposición antimonopolística, sobre cuya formulación

/detallada no

detallada no se ha logrado acuerdo. Es interesante observar que si bien no ha sido posible elaborar un texto que pudiera servir de modelo base de negociación de la cláusula antimonopolística, el T.I. ha consagrado la prevención del monopolio como un principio básico del régimen, que deberá mantenerse cuando la Conferencia de revisión adopte el régimen definitivo (artículo 153, párrafo 3).

Tanto el artículo 150, párrafo (f) como el párrafo 5, inciso 1) del Anexo II tendrán efectos directos sobre la forma en que la Autoridad va a desempeñar su cometido, ya que le corresponderá asegurar la aplicación de las disposiciones referidas, particularmente cuando ejerza los poderes que la Convención le atribuye en materia de selección de candidatos y concesión de contratos.

D. Países sin litoral o en situación geográfica desventajosa versus Estados ribereños

Por último, el grupo de los países sin litoral o en situación geográfica desventajosa también ha dejado su impronta en esta parte del T.I. a pesar de que según algunas opiniones la ubicación geográfica de los Estados, que tiene innegables implicaciones cuando se trata de la regulación jurídica de otros sectores del espacio oceánico, nada tiene que ver con la explotación de la Zona y sus recursos. La consideración de los intereses de este grupo de países se refleja en la composición del Consejo, así como en varias disposiciones relativas a las competencias de la Autoridad (artículos 150, párrafo 2 (b); 151, párrafo 9, 153, párrafo 2 (xiii); 159, párrafo 2; etc.).

IV. LA ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD: 1) LOS ELEMENTOS TRADICIONALES

Las negociaciones en torno al establecimiento de la Autoridad no han consistido, en substancia, sino en un esfuerzo tendiente por un lado, a conciliar todos estos intereses contrapuestos, y por el otro, a dotar a la Autoridad con los medios más adecuados a la especial naturaleza de sus cometidos. Estos, como se puede deducir de lo expuesto precedentemente, no sólo son muy vastos y complejos sino también novedosos en cierta medida en el terreno de la organización internacional. A pesar de ello y sin perjuicio de que pueden señalarse algunas características originales, (ver infra, párrafo V) la estructura orgánica básica que se ha concebido para la Autoridad sigue, a primera vista, los lineamientos de las organizaciones internacionales tradicionales de naturaleza intergubernamental.

/ A. Organos



#### A. Organos principales

En efecto, la Autoridad está integrada por un órgano deliberante, que adopta las decisiones de carácter general, (la Asamblea), un órgano que desempeña tareas fundamentalmente ejecutivas, (el Consejo), y la Secretaría. La Asamblea, órgano supremo de la Autoridad, está integrada por todos los Estados Partes de la Convención, se reúne por lo menos una vez al año y desempeña las funciones de carácter general del tipo que normalmente se atribuyen a los órganos legislativos o deliberantes. Entre otras funciones la Asamblea tendrá las de dictar la política general que el organismo deberá seguir en materias de su competencia, examinar y discutir dichas materias, designar los miembros de otros órganos de la Autoridad, etc. (Art. 158). El Consejo es un órgano de integración restringida, organizado de modo que pueda reunirse con la frecuencia que requieran los asuntos de la Autoridad, y en todo caso por lo menos 3 veces por año, y encargado de realizar funciones ejecutivas y de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y la ejecución de las políticas adoptadas por la Asamblea. (Arts. 159 y 160). La Secretaría está integrada por un Secretario General y el personal que la Autoridad requiera. Su estatuto y funciones no se diferencian de aquellos de las Secretarías de la mayor parte de los organismos internacionales. (Arts. 165 y 168).

Dentro de la órbita de la Autoridad funcionará, además, la Empresa, órgano a través del cual la Autoridad llevará a cabo actividades en la Zona de modo directo (artículo 156, párrafo 2), (ver infra, párrafo V, C). Por último, el T.I. prevé el establecimiento de los órganos subsidiarios que se consideren necesarios (artículo 156, párrafo 3). Tres de ellos, dependientes del Consejo, (la Comisión de Planificación Económica, la Comisión Técnica y la Comisión de normas y reglamentos), han sido establecidos a texto expreso en el T.I. (artículos 161 a 164), especificándose su composición, su funcionamiento y sus competencias.

#### B. Distribución de competencias entre la Asamblea y el Consejo

Cada grupo de interés procuró fortalecer el órgano en el que presumiblemente podría imponer su punto de vista. Los 77 buscaron concentrar las principales funciones de la Autoridad en la Asamblea, órgano democrático por excelencia, en el cual dicho grupo podría hacer valer su fuerza numérica. Un esfuerzo semejante fue hecho por los países industrializados, en favor del Consejo, cuya composición restringida y calificada - aunque todavía muy controvertida - permitía prever otro juego de mayorías y controles.

/De acuerdo

De acuerdo con el T.I., la Asamblea está facultada para establecer "la política general que deberá seguir la Autoridad respecto de cualesquiera cuestiones o asuntos comprendidos en el ámbito de la competencia de ésta", en tanto que el Consejo podrá establecer "la política concreta que seguirá la Autoridad en relación con toda cuestión o asunto que esté dentro de su competencia". El criterio para la distribución de la competencia general entre la Asamblea y el Consejo no es, pues, un criterio material. Ambos órganos son competentes para adoptar decisiones sobre los mismos asuntos. El criterio de distribución parecería basarse en el grado de generalidad de las decisiones, correspondiendo a la Asamblea la adopción de aquellas más generales. A primera vista podría decirse, entonces, que la Asamblea cumple una función de tipo legislativo mientras que el Consejo cumple funciones reglamentarias y ejecutivas.

El T.I. impide, sin embargo, trazar límites precisos entre las esferas de competencia de los dos órganos. En primer lugar no es fácil percibir la diferencia, si es que existe, entre la política general que dictará la Asamblea y la política concreta que quedará a cargo del Consejo. ¿Donde termina una y empieza la otra? Si por "establecimiento de la política concreta" se entiende el ejercicio del poder reglamentario por el Consejo, entonces resulta que el criterio genérico de distribución de competencias no es suficiente para separar con claridad las esferas de acción de cada órgano, ya que el ejercicio de dicho poder, o sea del poder de dictar normas, reglamentos y procedimientos, es compartido por la Asamblea y el Consejo. El Consejo aprueba y aplica dichas normas, reglamentos y procedimientos en forma provisional y los somete a la Asamblea que es el órgano que los aprueba definitivamente o los devuelve con sus opiniones al Consejo, para ser enmendados por éste (artículos 153, párrafo 2 (xvi), y 160, párrafo 2 (xiv)). Por otra parte, cierto tipo de reglamentación queda enteramente dentro de la competencia de la Asamblea, como es el caso de las normas, reglamentos y procedimientos para el reparto equitativo de los beneficios derivados de las actividades en la zona entre los Estados partes (artículo 158, párrafo 2 (xii)). Inversamente, el Consejo no sólo dicta "políticas concretas" sino que impartirá "directrices" a la empresa (artículo 160, párrafo 2, (9)).

Debe tenerse en cuenta que no obstante las dificultades existentes para definir con precisión el límite que separa los ámbitos de competencia de la Asamblea y el Consejo, este último está subordinado a la jerarquía de la Asamblea en el sentido de que cualquiera sea el grado de generalidad que quiera atribuir a las políticas concretas que establezca, éstas deberán estar conforme con la política general dictada por la Asamblea (artículo 160, párrafo 1).

Sin embargo, debido a la falta de criterios claros para distinguir entre "política general" y "política concreta", es probable que el Consejo tienda a ejercer sus poderes de tal modo que se convierta en la práctica en el órgano que dicte la política a la que debe ajustarse la Autoridad. Esta posibilidad puede producirse por dos vías: por un lado,

/puede ocurrir

puede ocurrir que el Consejo le saque ventaja a la ausencia de un límite definido a su esfera de competencia dictando la política - ya sea general o concreta - en asuntos sobre los cuales la Asamblea no ha podido o no ha querido pronunciarse. La composición reducida del Consejo, y el hecho de que deberá funcionar de modo permanente, constituyen, en principio, elementos que favorecen el ejercicio expansivo de sus competencias, ya que lo colocan en mejor situación que la Asamblea en lo que se refiere a la adopción rápida de decisiones. Naturalmente, la posibilidad de que el Consejo actúe de modo expedito dependerá de su composición y de los procedimientos de adopción de decisiones que se acuerden en definitiva (ver infra, párrafo VI, A).

Por otro lado, si el Consejo adopta una decisión conteniendo una política violatoria o incompatible con la política general adoptada por la Asamblea, ésta carece de medios para anular o declarar inaplicable a la primera. Una decisión semejante sólo podría ser impugnada por un Estado Parte ante la sala de controversias de los fondos marinos del Tribunal del Derecho del Mar. Pero los artículos 187, párrafo 2 (a), y 191 del T.I., que parecen ser las disposiciones aplicables en esta hipótesis, presentan algunos problemas de interpretación, de modo de que ni siquiera podría asegurarse que existe remedio judicial para el caso de decisiones del Consejo violatorias de la política general dictada por la Asamblea. En efecto, la primera de las disposiciones citadas se refiere a decisiones o medidas adoptadas por la Asamblea, el Consejo, o cualquiera de sus órganos que constituyan "una infracción de la presente parte de la Convención o de las normas, reglamentos y procedimientos..." y no menciona decisiones o medidas que no sean conformes a la política general dictada por la Asamblea. Por otra parte el artículo 191, que constituye a nuestro juicio una de las disposiciones más enigmáticas del T.I., no parece referirse tampoco a esta hipótesis.

#### C. Funciones específicas de la Asamblea y el Consejo

Además del establecimiento de la política general de la Autoridad, la Asamblea tiene la competencia para examinar cualquier cuestión o asunto comprendido en el ámbito de competencia de la Autoridad - facultad ésta que está implícita en el poder de dictar la política general sobre los mismos asuntos o cuestiones - y de determinar qué órganos se ocuparán de las cuestiones que no están específicamente asignadas por la Convención a un órgano determinado.

En el párrafo 2 del artículo 158 se enumera una serie de competencias específicas: elección de los miembros del Consejo; nombramiento del Secretario General, de los miembros de la Junta Directiva y del Director General de la empresa; selección de los 11 miembros de la sala de controversias de los fondos marinos entre los miembros del Tribunal del Derecho del Mar; determinación de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la organización; aprobación de su reglamento y del presupuesto de la autoridad; solicitud y examen de informes; realización de estudios y formulación de recomendaciones para promover la cooperación internacional y el desarrollo progresivo del derecho internacional en materias de su competencia; etc.

En la mayor parte de estas funciones, la acción de la Asamblea es complementada con la acción previa del Consejo: la Asamblea actúa sobre recomendaciones, proposiciones o iniciativas del Consejo (incisos ii, iv, vii, viii, x, xiv, xv y xvi). Sólo en algunos asuntos de procedimiento (establecimiento de órganos subsidiarios (inciso v)), o cuando se trata de materias de carácter muy general (promoción de la cooperación internacional (inciso xi)); problemas de carácter general que se planteen a cierta categoría de países con relación a las actividades en la zona (inciso xiii), la Asamblea actúa independientemente del Consejo.

La Asamblea tendrá, además, la competencia exclusiva para el establecimiento de un sistema de reparto de los beneficios obtenidos de las actividades en la zona, y a recomendación del Consejo deberá establecer el sistema de compensación para los países en desarrollo que sufran efectos desfavorables en sus ingresos de exportación o en sus economías como consecuencia de las actividades en la zona. Tendrá, por último, la facultad de suspender a los miembros que hayan violado manifiesta y persistentemente la Convención en el ejercicio de los privilegios y derechos emanados de su calidad de tales.

En realidad, será el Consejo quien asumirá la responsabilidad mayor en la tarea de organizar y conducir las actividades en la zona. Es cierto que la acción del Consejo estará sujeta no sólo a lo que dispone la Convención, sino también a las políticas generales que dicte la Autoridad. Pero tal vez no sea erróneo predecir que aun con las limitaciones que le impone el marco legal de la Convención y de las resoluciones de la Asamblea, el Consejo tendrá considerable libertad de acción como para determinar en gran medida el modo de aplicación del régimen.

El carácter de "órgano ejecutivo" de la Autoridad convierte al Consejo en el verdadero eje alrededor del cual gira la administración de la zona, sobre todo teniendo en cuenta que las funciones ejecutivas son las más importantes en cualquier entidad cuyo objetivo sea el de producir y administrar recursos económicos. La enumeración de las funciones contenida en el párrafo 2 del artículo 160 no hace más que robustecer la idea de que será el Consejo y no la Asamblea el verdadero centro de gravedad de todo el sistema. En efecto, el Consejo, por sí mismo o sobre la base de estudios, asesoramientos, recomendaciones o proposiciones de las comisiones subsidiarias previstas en la Convención, coordinará la aplicación de las disposiciones de la misma (inciso i); supervisará su cumplimiento y llamará la atención de la Asamblea en los casos de incumplimiento (ib.); aprobará los planes de trabajo y los contratos para la realización de actividades en la zona (inciso x); aprobará y aplicará normas, reglamentos y procedimientos los que permanecerán en vigor en forma provisional hasta tanto la Asamblea los apruebe definitivamente (inciso xiv); impartirá directrices a la Empresa (inciso ix) y adoptará las medidas que sean necesarias para proteger a los países en desarrollo contra los efectos adversos en sus economías o en sus ingresos ocasionados de las actividades en la zona, incluyendo el establecimiento de límites a la producción (inciso xii).

Las funciones de control sobre cuyo alcance se ha discutido tanto en la Conferencia, han sido confiadas al Consejo, lo cual resulta perfectamente lógico teniendo en cuenta que se trata de una función propia de los órganos ejecutivos, generalmente mejor organizados por su composición reducida y su carácter de órganos permanentes para desempeñar estas funciones. El Consejo ejerce: a) un control de tipo general a los efectos de verificar si las disposiciones de la parte XI de la Convención son observadas y de señalar a la Asamblea los casos de incumplimiento (artículo 160, 2 (i)); b) el control sobre las actividades en la zona "para lograr que se cumplan las disposiciones pertinentes" de la Convención (artículos 160, 2 (xi) y 151, párrafo 4); y c) el control sobre las actividades de la empresa (artículo 160, párrafo 2 (ix)); así como la fiscalización de todos los pagos que hayan de hacerse por la Autoridad o a ésta en relación con las actividades que se lleven a cabo en la zona (ibid., párrafo 2 (xv)). Las funciones de control las cumplirá el Consejo principalmente por medio de uno de sus órganos, la Comisión Técnica, de la que dependerá un cuerpo de inspectores encargados de inspeccionar las actividades en la zona (artículo 163, 2 (x)). Debe de señalarse que el Consejo está facultado para dirigir recomendaciones a los Estados - aparentemente a todos los Estados y no sólo a los Estados Partes - respecto de las políticas y medidas necesarias "para hacer efectivos los principios de esta parte de la Convención" (artículo 160, párrafo 2, (xvii)). Curiosamente a la Asamblea, órgano plenario de la Autoridad, no se le ha atribuido el poder de formular recomendaciones a los Estados.

#### D. Las comisiones del Consejo

El T.I. ha previsto la existencia de tres órganos subsidiarios del Consejo, (sin perjuicio de los que el Consejo decida crear cuando proceda de acuerdo con el artículo 160, 2, (iv)), que son la Comisión de Planificación Económica, la Comisión Técnica y la Comisión de Normas y Reglamentos. Estas comisiones estarán integradas por expertos en las materias que constituyen la respectiva competencia de cada una de ellas, (18 miembros en la Comisión de Planificación Económica, y 15 en cada una de las dos comisiones restantes), designados por el Consejo a propuesta de los Estados Partes. Se reunirán con la frecuencia que requiera el desempeño eficaz de sus funciones y adoptarán sus decisiones por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas decisiones consistirán en recomendaciones, proposiciones, asesoramientos y evaluaciones sobre materias que en algunos casos revisten gran importancia para la organización de las actividades en la zona. La Comisión de Planificación Económica debe, entre otras cosas, examinar "las tendencias y los factores de influencia en la oferta, la demanda y los precios de las materias primas que pueden extraerse de la zona" (artículo 162, párrafo 3) y debe proponer al Consejo para su presentación a la Asamblea, "un sistema de indemnización a los países en desarrollo que sufran efectos adversos considerables como consecuencia de actividades realizadas en la zona" así como formular las recomendaciones que sean necesarias para la aplicación del sistema en casos concretos (artículo 162, párrafo 7). La Comisión Técnica tendrá, entre otros

/cometidos, los

cometidos, los de formular recomendaciones al Consejo en relación con la investigación científica y la transmisión de tecnología (artículo 163, párrafo 2 (i)), preparar evaluaciones "de las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente las actividades en la zona" (ibid., inciso (iv)), excluir zonas "de la explotación por contratistas o por la Empresa en los casos en que pruebas concluyentes indiquen que se corre el riesgo de causar daños irreparables a un medio ambiente único" (ibid., inciso (xii)), y examinar planes de trabajo oficiales relativos a las actividades en la zona (ibid., inciso (xiv)).

En algunos casos los poderes de las comisiones no se limitan a formular recomendaciones o hacer evaluaciones. La Comisión de Planificación Económica, por ejemplo, podrá investigar situaciones llevadas a su atención por Estados Partes interesados y de las que puedan dimanar efectos adversos para las economías o ingresos de los países en desarrollo. Pero será sobre todo la Comisión Técnica la que constituya un poderoso instrumento de ejecución en la órbita del Consejo. En efecto, es a través de la Comisión Técnica y de su cuerpo de inspectores que el Consejo cumplirá con sus funciones de control (163, 2, (v), (viii) y (x)). Por otra parte, esta Comisión emitirá órdenes de emergencia que pueden llegar hasta la suspensión de actividades en la zona o declarará que ciertas áreas de la zona no son susceptibles de ser explotadas en ciertos casos en que el medio marino puede ser afectado (incisos xi y xii). Por último, es la Comisión Técnica la que en caso de incumplimiento iniciará procedimientos en nombres de la autoridad ante la sala de controversias de los fondos marinos (inciso vi).

## V. LA ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD: 2) LOS ELEMENTOS ORIGINALES

En la estructura general de la Autoridad y en la distribución interna de competencias predomina, pues, la concepción tradicional que ha inspirado la organización de la mayor parte de las instituciones internacionales existentes. Pero el carácter novedoso de las funciones que debe cumplir la Autoridad no podía dejar de influir en su organización. Esta influencia es perceptible sobre todo en ciertos aspectos de los procedimientos para la adopción y control de decisiones, en la composición del Consejo y, particularmente, en la creación del órgano operativo de la Autoridad llamado la Empresa.

### A. Adopción y control de decisiones

Tanto en la Asamblea como en el Consejo los asuntos se dividen en cuestiones de fondo y cuestiones de procedimiento a los efectos de la votación. En la Asamblea las decisiones sobre cuestiones de fondo deben de ser adoptadas por una mayoría de dos tercios de representantes presentes y votantes, pero esta mayoría deberá incluir por lo menos la mayoría de los miembros que participen en ese período de sesiones (artículo 157, párrafo 6). Los párrafos 8 y 10 del mismo artículo prevén procedimientos especiales que constituyen garantías para asegurar que las

/decisiones adoptadas

decisiones adoptadas reflejen el mayor grado posible de acuerdo o se ajusten a las disposiciones de la Convención. En el párrafo 8 se autoriza el aplazamiento de la votación sobre una cuestión de fondo por un plazo no mayor de cinco días consecutivos, cuando así lo decida el Presidente por iniciativa propia, o cuando lo solicite por lo menos una quinta parte de los miembros de la Asamblea. Este mecanismo sólo podrá utilizarse una vez en el mismo asunto y en todo caso no podrá ser aplicado si el aplazamiento se extiende hasta una fecha posterior a la de la finalización del período de sesiones.

También puede aplazarse un asunto cuando se decida solicitar a la sala de controversias de los fondos marinos una opinión consultiva sobre la conformidad de una medida propuesta a la Asamblea con las disposiciones de la Convención. Esta solicitud deberá ser apoyada por un cuarto de los miembros de la Autoridad como mínimo y la decisión sobre el asunto se aplaza hasta que la sala emita su opinión consultiva (párrafo 10).

En el Consejo, la mayoría requerida para adoptar una decisión sobre una cuestión de fondo es de tres cuartos de los representantes presentes y votantes, siempre que tal mayoría incluya una mayoría de miembros que participen en ese período de sesiones. Las cuestiones de procedimiento se deciden por mayoría de los miembros presentes y votantes (artículo 159, párrafo 7).

Como la mayoría requerida para adoptar decisiones de fondo dependerá del número de miembros que asisten a la sesión correspondiente, no se puede determinar de antemano y de manera general la cantidad de votos que será necesaria para adoptar una decisión. En el caso de que todos los miembros concurren, las decisiones de fondo deberán ser adoptadas por 27 votos. Pero como el quorum requerido es el de la simple mayoría de los miembros (19) es concebible que una decisión sea adoptada sólo por 15 votos (tres cuartos de los presentes y votantes que incluye la mayoría de los participantes en la sesión). De este modo el sistema de votación establecido para el Consejo requiere en algunos casos un número excesivamente alto de votos para la adopción de una decisión, lo que puede conducir a la paralización del órgano; en otros casos no asegura el control de las decisiones por los grupos minoritarios de interés, ni asegura que las mismas cuenten con el apoyo de la mayoría de los miembros del Consejo.

Debe señalarse que el artículo 159, párrafo 7 parece implicar que el Consejo no es un órgano de funcionamiento continuo, sino que funciona por "períodos de sesiones". Además no se incluyó en el T.I. una disposición similar a la del artículo 28, (1) de la Carta de las Naciones Unidas sobre el Consejo de Seguridad que establece que este órgano será "organizado de modo que pueda funcionar continuamente" y dispone que con tal fin cada miembro del mismo tendrá en todo momento su representante en la sede de la organización. Pero, por otro lado, el tipo de funciones que se le asigna al Consejo requiere un régimen de sesiones continuas.

La variedad y complejidad de las tareas asignadas (algunas de las cuales deben ser cumplidas dentro de plazos perentorios, como por ejemplo, el estudio y la aprobación de los contratos después que éstos hayan sido examinados por la Comisión Técnica), parecen dar por sentado que el Consejo puede ser convocado en cualquier momento del año y de inmediato.

Si esta última fuera la interpretación correcta, la exigencia contenida en el artículo 159, párrafo 7 en el sentido de que la mayoría de tres cuartos de los representantes presentes y votantes deberá incluir una mayoría de los miembros participantes en el período de sesiones, perdería sentido.

Existen disposiciones con relación a ambos órganos para los casos en que existan dudas sobre si una cuestión es de fondo o de procedimiento. En este caso, la cuestión se tratará como si fuera de fondo a menos que el respectivo órgano decida lo contrario por la mayoría requerida para decidir las cuestiones de fondo (artículos 157, párrafo 6 y 159, párrafo 7). El T.I. ofrece, pues, la posibilidad de que se resuelva por votación la naturaleza de una cuestión sometida a la decisión de la Asamblea o del Consejo. Una disposición semejante se justifica con respecto a los asuntos que trata la Asamblea General de las Naciones Unidas, porque en este caso las mayorías requeridas para adoptar una decisión se fijan según se le asigne o no al asunto tratado el carácter de importante, lo cual depende de una serie de factores variables y subjetivos. Por eso el artículo 18, párrafo 3 de la Carta establece que la determinación de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios (además de las indicadas a texto expreso en el párrafo 2 del mismo artículo), se hará por la mayoría de los miembros presentes y votantes de la Asamblea General. Pero en el caso de los órganos de la Autoridad, los asuntos se dividen en asuntos de fondo y de procedimiento. El carácter substantivo o procesal de una cuestión constituye la naturaleza misma de la cuestión y no puede ser decidida por votación. Aunque en casos excepcionales puede resultar difícil hacer tal distinción, por lo general los asuntos pertenecen definitivamente a una categoría o a la otra, y no debiera poder hacerse con ellos lo que en un día de abstinencia hizo el fraile de la vieja historia cuando bautizó la carne que le apetecía con el nombre de pescado. Al establecerse en el T.I. de modo expreso un procedimiento de votación para decidir si una cuestión es o no de fondo, se está estimulando la realización de maniobras para impedir o asegurar la adopción de las decisiones mediante el recurso de provocar un pronunciamiento previo sobre la naturaleza del asunto por más clara que sea ésta.

A los requisitos procesales descritos precedentemente, establecidos con el fin de asegurar que la actividad de los órganos de la Autoridad se ajustena las disposiciones de la Convención y cuenten con el mayor respaldo posible, hay que agregar el control judicial de las decisiones que queda a cargo de la sala de controversias de los fondos marinos del Tribunal del Derecho del Mar. De acuerdo al artículo 187 los Estados Partes podrán recurrir contra las decisiones o medidas adoptadas por la

/Asamblea, el



Asamblea, el Consejo o cualquiera de sus órganos que consideren violatorias de la Convención, o de las normas, reglamentos y procedimientos promulgados por la Autoridad, o que hayan sido adoptadas en exceso de competencia o con desviación de poder.

El alcance de la competencia de la sala en estos casos no resulta muy claro del texto del artículo 191. Esta disposición parece querer decir que la sala no puede declarar que una norma, reglamento o procedimiento que la Asamblea o el Consejo haya aprobado, es contraria a la Convención, ni podría declarar su nulidad o proceder a su revocación. La sala podría únicamente declarar que dicha norma, reglamento o procedimiento no es aplicable a determinado caso.

#### B. Composición del Consejo

Este ha sido uno de los temas más debatidos en la Primera Comisión y aún no puede decirse que se haya llegado a una fórmula definitiva de solución.

Para los países desarrollados un Consejo integrado únicamente sobre la base del principio de la representación geográfica equitativa resulta inaceptable puesto que ello significaría admitir en dicho órgano la misma situación de inferioridad numérica en que se encuentra dicho grupo de países en la Asamblea, perdiendo así el control de la autoridad. Por ello los países desarrollados propusieron organizar el Consejo sobre la base de representación de intereses, mayorías concurrentes o especiales, u otros mecanismos que les asegurara el control de las decisiones del Consejo. Al principio los 77 se opusieron a la inclusión de tales fórmulas que constituyen, en la opinión de países de este grupo, derogaciones al principio de la igualdad soberana de todos los miembros sobre el que la Autoridad debe basarse (artículo 155, párrafo 2).

La representación de ciertos intereses especiales en los órganos directivos de las agencias especializadas no es, por cierto, una idea nueva.<sup>6/</sup> En la composición del Consejo la representación de intereses especiales se ha justificado en la necesidad de que este órgano, que será el órgano responsable de la dirección cotidiana de los asuntos de la Autoridad, refleje con la mayor fidelidad posible el contexto

---

<sup>6/</sup> A vía de ejemplo puede citarse el Convenio sobre la Organización de la Aviación Civil Internacional, en el que se dispone que en la integración del Consejo deberá acordarse la debida representación a los Estados de mayor importancia en el transporte aéreo y a los que más contribuyan a proveer facilidades para la navegación civil internacional; en la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental cierto número de asientos del Consejo se asignan a los gobiernos de los países con los mayores intereses o intereses substanciales en la producción de los servicios marítimos internacionales y en el comercio marítimo internacional; en la Agencia Internacional de la Energía Atómica los países más adelantados en la tecnología de la energía atómica deberán estar representados en la Junta de Gobernadores.

político-económico en que va a actuar. Parece lógico que los países que van a correr los riegos y hacer las grandes inversiones que la explotación de la zona requiere, puedan influir en la adopción de las decisiones que afectarán sus intereses. Igual razonamiento puede hacerse con respecto a los países productores terrestres y a los consumidores de los minerales que serán extraídos de la zona. Este razonamiento parece aún más lógico teniendo en cuenta que la Asamblea, que tendrá a su cargo la formulación de la política general de la Autoridad, se organizará sobre la base del principio de un voto por Estado.

Los 77 aceptaron que la representación de los intereses especiales se agregara al principio de la representación geográfica equitativa al formularse las disposiciones relativas a la composición del Consejo, pero las discrepancias subsistieron en cuanto a qué intereses deberían de ser representados y con qué amplitud, y en cuanto al número total de integrantes del Consejo.

La complejidad de la fórmula que finalmente se incorporó en el T.I. revela las dificultades de la negociación. En ella se ha procurado atender tanto al principio de la representación geográfica equitativa como a la representación de intereses económicos y de los intereses políticos.

Los 36 miembros del Consejo se dividen en 5 categorías cuyos miembros son elegidos por períodos de 4 años por la Asamblea. Las categorías son las siguientes:

- a) Cuatro miembros escogidos entre países que hayan hecho las mayores contribuciones a la exploración y la explotación de los recursos de la zona, incluido por lo menos un Estado de la región de Europa Oriental (socialista).7/
- b) Cuatro miembros escogidos entre los principales importadores de los minerales que se extraerán de la zona, incluido por lo menos un Estado de la región de Europa Oriental (socialista).8/

---

7/ Los países que han hecho mayores inversiones en materia de explotación de recursos en la zona son los siguientes: Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Holanda, Gran Bretaña, Francia, República Federal Alemana, Japón y Australia.

8/ Entre los principales importadores de los minerales que se obtendrán de la zona están Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, República Federal Alemana, Italia, La Unión Soviética y Japón. Podrían incluirse algunos países en desarrollo (Brasil, India), pero parecería que la categoría b) está reservada para países industrializados y países de Europa Oriental. Los países en desarrollo que sean importadores principales de estos minerales deberían de ser elegidos en la categoría d).

/c) Cuatro

- c) Cuatro miembros escogidos entre los países que sobre la base de la producción de zonas que se encuentran bajo su jurisdicción sean grandes exportadores de los minerales que se han de obtener de la zona, incluidos por lo menos dos países en desarrollo.9/
- d) Seis miembros escogidos entre países en desarrollo que representen intereses especiales, incluyendo los Estados con gran población; Estados sin litoral o en situación geográfica desventajosa; Estados grandes importadores de minerales que serán extraídos de la zona y países menos adelantados.10/
- e) Dieciocho miembros escogidos de modo de asegurar una distribución geográfica equitativa de todos los puestos del Consejo, siempre que cada región geográfica cuente por lo menos con un miembro elegido en virtud de este inciso.

El artículo 159 dispone que la elección deberá hacerse en el orden en que las distintas categorías aparecen en el texto. De modo que si un país que llena las condiciones requeridas en más de una categoría es elegido como miembro de una de ellas, no podrá ser elegido en la siguiente. Con una composición tan complicada es previsible que la Asamblea será el escenario de una muy intensa actividad de consultas y negociaciones con motivo de la elección de los miembros del Consejo. Debido a la variada naturaleza de los asuntos que tratará, la formación de bloques permanentes en el Consejo parece muy improbable. No será extraño ver que el grupo de países en desarrollo vote en forma homogénea cuando se trata de impartir directivas a la Empresa o de aplicar ciertas formas de control a las operaciones en la zona, y se divida cuando el Consejo debe decidir sobre algún punto relacionado con la política de recursos.

---

9/ Los principales países en desarrollo exportadores de las categorías de minerales que se han de obtener en la zona son los siguientes: Chile, Zambia, Zaire, Perú, Cuba, Marruecos, Gabón, India, Indonesia, Brasil, República Dominicana. Los principales exportadores en los restantes grupos de países son los siguientes: Canadá, Africa del Sur, Unión Soviética, Francia, Australia, Estados Unidos.

10/ Los países en desarrollo con las mayores poblaciones son los siguientes: India, Indonesia, Brasil, Bangladesh, Nigeria, Pakistán, México, Tailandia, Filipinas. La lista de países sin litoral o en situación geográfica desventajosa incluye actualmente 52 países de todas las regiones del mundo y con diferentes grados de desarrollo económico. El grupo de países en desarrollo menos adelantados está constituido por los siguientes: Botswana, Burundi, Chad, Dahomey, Etiopía, Guinea, Lesotho, Malí, Malawi, Niger, Rwanda, Somalía, Sudán, Uganda, Tanzania, Alto Volta, Afganistán, Bhután, Laos, Maldivas, Nepal, Samoa Occidental, Yemen y Haití (Naciones Unidas, Documento E/4990, 1971).

### C. La Empresa

#### a) La Empresa, órgano operativo de la Autoridad

La idea de la creación de la Empresa como órgano operativo de la Autoridad no suscitó objeciones una vez que se aceptó la idea de que ésta llevaría a cabo operaciones en la zona en forma directa. La existencia de la empresa, es en efecto, una consecuencia lógica de la atribución de dicha función a la Autoridad. Pero si bien existe consenso en cuanto a la creación del órgano, no existe acuerdo en cuanto al papel que ha de desempeñar. Como después de todo, la Empresa realizará actividades en competencia con los Estados Partes y sus empresas, la tendencia de los países desarrollados ha sido la de disminuir en la medida de lo posible la importancia de este órgano. Por el contrario, los países en desarrollo tratan de fortalecer la Empresa porque entienden que es solamente a través de ella que puede cumplirse de manera fiel el propósito de que la explotación de la zona sea hecha en beneficio común.

La Empresa suscita de este modo temores en unos y esperanzas en otros. Sin embargo, su consagración como uno de los elementos del mecanismo internacional no asegura por sí sola la efectividad que justifique tales temores y esperanzas. Una vez aceptada su creación subsiste el problema práctico de cómo asegurar que comience sus operaciones. ¿De qué modo va a obtener la Empresa los medios tecnológicos y financieros indispensables para encarar una actividad tan costosa como lo es la minería de los fondos marinos? En el período inicial de su gestión la Empresa no generará por sí misma fondos para invertir en las operaciones y carecerá de capacidad empresarial y tecnológica y de experiencia en materia de producción de minerales y de comercialización. Por ello es que el Grupo de los 77 atribuye importancia no sólo a la creación de este órgano, sino además al establecimiento de medidas que lo hagan viable y efectivo.

#### b) La Empresa dentro del marco institucional de la Asamblea

Desde el punto de vista institucional, el primer problema que conviene analizar con relación a la Empresa es su posición dentro de la Asamblea y su relación con los restantes órganos. La Empresa no integra el conjunto de órganos principales que se enumera en el artículo 156, párrafo 1, ni parece que pueda ser considerada un órgano subsidiario de los previstos en el párrafo 3 de la misma disposición.

La Empresa se encuentra, en realidad, en una posición intermedia entre ambas categorías de órganos, lo cual no es sino una consecuencia de las concepciones opuestas que los 77 y los países industrializados tienen del rol que este órgano ha de desempeñar. De esta manera, la Empresa se encuentra subordinada a los órganos principales, pero a la vez goza en algunos aspectos de considerable autonomía. En efecto, por un lado la Empresa deberá cumplir sus cometidos sujeta a las disposiciones de la Convención, a las políticas establecidas por la Asamblea, a las directivas del Consejo y a las normas, reglas y procedimientos

/aplicables (artículo

aplicables (artículo 169, párrafo 6 del Anexo II, y párrafos 1 y 2 (a) del Anexo III); sus autoridades son nombradas por la Asamblea a recomendación del Consejo; y carece de autonomía presupuestal. La Empresa deberá someter a la aprobación del Consejo un informe anual conteniendo un estado de cuentas certificado por auditores y enviará al Consejo y distribuirá entre los miembros a intervalos apropiados un estado sumario de su situación financiera y un estado de pérdidas y ganancias que muestre el resultado de sus operaciones (párrafo 8, del Anexo II). Los planes de trabajo para la realización de actividades, deberán ser aprobados por el Consejo después de haber sido examinados por la Comisión Técnica, (artículos 151, párrafo 3 y 160, párrafo 2, (x)) y sus actividades están sujetas al control del Consejo (artículo 160, 2 (ix)).

Pero por otro lado, y a diferencia de los otros órganos de la Autoridad, se le reconoce a la Empresa la capacidad jurídica necesaria para cumplir con sus funciones y realizar sus cometidos, y en tal virtud podrá, entre otras cosas, celebrar convenios de asociación y otros arreglos, inclusive con Estados y organizaciones internacionales; adquirir arrendar, poseer y enajenar bienes, y ser parte en acciones judiciales en nombre propio (Anexo III, párrafo 12). Se establece la responsabilidad por sus actos y obligaciones separadamente de la responsabilidad de la Autoridad (párrafo 2, (b)), y se dispone además, la separación de los fondos y activos (párrafo 10 (d)). Por lo demás, es presumible que en virtud de la naturaleza de las actividades que va a desempeñar - actividades económicas de producción y comercialización de productos - la Empresa actuará con relativa autonomía aun dentro del marco de acción que le impongan las políticas adoptadas por la Asamblea y las directrices del Consejo, sobre todo si los miembros de la Junta Directiva son, efectivamente, como lo quiere el párrafo 5 (v) "calificados, competentes y experimentados".

c) Organos de la Empresa

La Junta Directiva tiene a su cargo la dirección de las operaciones de la Empresa y estará integrada por 15 miembros poseedores de las condiciones antedichas, nombrados por la Asamblea a recomendación del Consejo por un período de cuatro años y reelegibles. El nombramiento de los miembros de la Junta deberá basarse en el principio de la representación geográfica equitativa y deberá tener en cuenta los intereses especiales (párrafo 5 (b)). Las decisiones de la Junta se adoptan por mayoría de los votos emitidos.

La Empresa tendrá además un Director General, nombrado también por la Asamblea a recomendación del Consejo por un período no mayor de cinco años. El Director General será el representante legal de la Empresa, participará en las reuniones de la Junta con voz y sin voto y será el principal jerarca administrativo del personal internacional de la Empresa (párrafo 6).

/d) Funciones

d) Funciones

Las funciones de la Empresa están enunciadas de manera general en el artículo 169, y consisten en la realización directa de actividades en la zona. Ante todo debe señalarse que la Empresa podrá conducir actividades de exploración y explotación en cualquier parte de la zona que no esté siendo explotada en virtud de un contrato. El párrafo 5, j, (v) del Anexo II, al establecer esta circunstancia de modo expreso, disipa el temor que en cierto momento suscitó en algunos sectores de la Conferencia, de que el sistema de la doble área establecido en el Anexo II, párrafo 5, j (i) y (ii) 11/ tuviera el efecto de dividir el total de la zona en dos sectores sometidos a diferentes regímenes jurídicos, confinando a la Empresa a realizar actividades sólo en uno de ellos.

La capacidad de la Empresa de intervenir en la explotación de cualquier sector de la zona se confirma en las disposiciones del T.I. que indican las distintas modalidades que pueden asumir sus actividades. Normalmente, la empresa deberá conducir las operaciones de modo "directo", para lo cual podrá utilizar los medios de que dispone, o proceder a la adquisición de los bienes y servicios necesarios mediante la concesión de contratos, observando las reglas contenidas en el párrafo 11, c (i), (ii) y (iii) del Anexo III, sobre las licitaciones y los principios de no discriminación, y de preferencia en favor de bienes y servicios provenientes de países en desarrollo. La Empresa también podrá concertar "acuerdos conjuntos" con Estados Partes y cualquiera de las otras entidades mencionadas en el artículo 151, párrafo 2 (ii), tanto para realizar actividades en las áreas reservadas, (párrafo 5, j (iii) del Anexo II), como en las áreas que serán explotadas por entidades que celebren contratos con la Autoridad. En efecto, el párrafo 5 (i) del Anexo II dispone que dichos contratos podrán prever el establecimiento de cualquier forma de "acuerdo conjunto" entre el contratista y la Autoridad por conducto de la Empresa. La expresión "acuerdo conjunto" es lo suficientemente amplia como para incluir cualquier forma de asociación de las muchas que se han venido utilizando en el campo de la explotación minera y petrolera. El párrafo citado se refiere a "empresas mixtas, participación en la producción o contratos de servicios", pero esta enumeración no es exhaustiva como el propio texto lo indica. Sin embargo, algunas formas contractuales, tales como el contrato de

---

11/ El sistema de la doble área, o de las áreas reservadas (banking system) obliga al solicitante de un contrato a proponer a la autoridad una zona contractual suficientemente amplia y de suficiente valor como para permitir su división en dos mitades de valor comercial estimado equivalente. La Autoridad designará la mitad que quedará reservada para ser explotada por ella por conducto de la Empresa, o en asociación con países en desarrollo. Alternativamente el solicitante puede proponer dos áreas no contiguas, de valor comercial estimado equivalente.

/concesión tradicional,

concesión tradicional, no sólo han sido categóricamente rechazadas por los 77 sino que resultan incompatibles con las disposiciones del T.I. sobre el régimen de explotación, particularmente las que se refieren al control que ejerce la Autoridad y a los arreglos financieros.

La función general de conducción de actividades en nombre de la Autoridad está explicitada en algunas disposiciones del Anexo III. El párrafo 11 (a) y (b) se refiere a la preparación de proyectos para la realización de actividades en la zona, a su proposición al Consejo y a la ejecución de los mismos. El subpárrafo (d) expresa que la Empresa tendrá título de propiedad sobre todos "los minerales y sustancias elaborados producidas en ella", y formula algunas reglas sobre su comercialización. El subpárrafo (e) contiene una norma general sobre la competencia de la Empresa estableciendo que la misma ejercerá todas "las facultades relacionadas con su cometido que sean necesarias o convenientes para la consecución de sus objetivos", además de las facultades conferidas en virtud de otras disposiciones de la Convención.

e) Recursos financieros y tecnológicos

La efectividad de la Empresa dependerá no sólo de la adecuación de sus órganos y procedimientos a la naturaleza de sus objetivos, sino también a la disponibilidad de los recursos indispensables que le permitan acometer las operaciones de explotación de los recursos de la zona. Durante los primeros tiempos de su funcionamiento, la Empresa carecerá de capacidad empresarial y tecnológica, y de experiencia en materia de producción de minerales y de su comercialización, así como de recursos financieros propios.

En lo que se refiere al financiamiento, el Anexo III enumera varias fuentes posibles: las sumas que fije periódicamente la Asamblea con cargo a un Fondo Especial; las contribuciones voluntarias que aporten los Estados Partes; las sumas obtenidas en préstamo; la parte de ingresos generados por la Empresa que le sea asignada a ésta por el Consejo; así como otros recursos que se pongan a su disposición (párrafo 10). En una nota preliminar que preparó la Secretaría sobre este problema 12/ se analizan en forma sumaria las posibilidades que ofrecen estas diversas fuentes y se ponen de relieve algunas de las dificultades que tendrá que enfrentar la Empresa para atraer capitales. La conclusión es que, por lo menos durante los primeros tiempos, la posibilidad de que la Empresa obtenga fondos en forma de contribuciones voluntarias o préstamos dependerá en gran medida no sólo de la voluntad de los Estados sino

---

12/ Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar: "Distintas posibilidades de financiar la Empresa. Nota preliminar del Secretario General", A/CONF.62/C.1/L.17 y Corr.2, del 3 de septiembre de 1976. Ver además: Ibid., "Gastos de la Autoridad y medios contractuales de financiar sus actividades", A/CONF.62/C.1/L.19 del 18 de mayo de 1977.

también de otros factores difíciles de evaluar por el momento, como lo son, por ejemplo, la disponibilidad de garantías, la disponibilidad de tecnología, la organización administrativa, la real dimensión de los riesgos comerciales, técnicos, etc.

En materia de recursos tecnológicos la Empresa enfrentará igualmente serias dificultades. El problema fundamental en este sector es el de la concentración tecnológica. El grado de concentración en el sector de la minería oceánica de aguas profundas es muy acentuado ya que, como hemos dicho, sólo un número muy reducido de empresas posee la tecnología necesaria. En esas condiciones y aun cuando la Empresa cuente con medios financieros para adquirir tecnología, el problema fundamental será el de su disponibilidad en el mercado. En vista de estas dificultades es previsible que la Empresa tenga que recurrir más que a los medios habituales de adquisición directa de tecnología, (como por ejemplo contrato de licencias, compra y arrendamiento de equipos, etc.) a formas contractuales que a la vez que le aseguren la disposición de los recursos financieros y tecnológicos indispensables, ofrezcan al proveedor de dichos recursos formas más atractivas de retribución, como por ejemplo, la participación en la producción o en los beneficios.

En este sentido, la experiencia de los países en desarrollo en la celebración de acuerdos con empresas extranjeras para la explotación de sus recursos naturales puede ser de utilidad. En los últimos años se ha venido operando una importante evolución en lo que respecta a las formas contractuales que los gobiernos de los países en desarrollo utilizan en el campo de la minería y de la producción de petróleo. Hasta hace algunos años, el tipo predominante de arreglo contractual era el contrato clásico de concesión de acuerdo con el cual el gobierno cedía a la empresa extranjera todos los derechos, incluidos los de explotación y disposición, sobre los recursos que descubriera en un área determinada, (generalmente muy extensa), durante la vigencia de la concesión (que generalmente cubría períodos muy largos), a cambio del pago de regalías, desentendiéndose de los demás aspectos económicos y técnicos de la explotación. En los últimos años la concesión clásica ha sido sustituida por nuevas formas de concesión, o por acuerdos de naturaleza diferente, que aseguran al gobierno una participación mayor en los beneficios de la explotación, y en la programación, administración y control de las actividades.<sup>13/</sup> En la mayor parte de los casos el gobierno posee la

---

<sup>13/</sup> De los numerosos trabajos que se han publicado recientemente sobre este tema señalamos los dos siguientes: D.N. Smith y L.T. Wells Jr., "Negotiating Third World Mineral Agreements: Promises as Prologue", Cambridge, Mass., 1975; Emilio Cárdenas, "Nuevas características del marco jurídico de la explotación de los recursos naturales en el contexto latinoamericano", Derecho de la Integración, Nos. 22-23, julio-noviembre 1976, p. 67; y Pedro N. Mondino, "Los contratos de servicio en la industria petrolera latinoamericana", ibid., No 24, marzo 1977, p. 39.



propiedad de parte de la empresa y ha constituido con la compañía extranjera una empresa conjunta. En otros casos, a la empresa extranjera no se le reconoce la calidad de socio, sino la de operador, acreedor o proveedor de servicios, como en el caso de los llamados "contratos de servicio", "contratos de trabajo", "contratos de operación", etc.

En estas modernas formas contractuales, los gobiernos han logrado conciliar su interés en mantener sus derechos sobre los recursos minerales y el control sobre las actividades, con la disponibilidad de medios financieros y tecnológicos provenientes del exterior. En todas estas formas, el contratista extranjero aporta capitales y tecnología, y en algunos casos anticipa la parte del aporte financiero que le corresponde al gobierno, la cual le es reembolsada por éste con parte de la producción. En repetidas ocasiones, durante las discusiones en la Primera Comisión, se ha hecho referencia a los contratos para la explotación de los recursos naturales celebrados entre gobierno de países en desarrollo y empresas extranjeras, como modelos en los que podrían inspirarse los acuerdos que celebre la Autoridad con Estados partes y otras entidades.

## VII. CONCLUSIONES

Es posible que en el transcurso de las futuras negociaciones se introduzcan cambios importantes en las disposiciones del T.I. relacionados con la Autoridad. No obstante ello, no es aventurado predecir que dichos cambios no llegarán a afectar substancialmente los lineamientos generales de su estructura orgánica y de la distribución de competencia entre sus órganos principales. La descripción hecha en las páginas anteriores de las principales características de la Autoridad demuestra que en esos dos aspectos las fórmulas institucionales que se han venido utilizando en las negociaciones no se apartan de los modelos tradicionales de organización internacional. Un examen más detallado de las disposiciones pertinentes revela, sin embargo, una serie de adaptaciones de las fórmulas clásicas, e inclusive innovaciones, hechas con el fin de atender a la necesidad de cumplir con cometidos nuevos en el campo de las instituciones intergubernamentales. El establecimiento de la Empresa es tal vez la más importante de las innovaciones. La representación de intereses especiales en el Consejo, y los mecanismos de adopción y control de las decisiones del Consejo y de la Asamblea constituyen, también, esfuerzos encaminados a asegurar la adecuación del medio institucional a la complejidad de los fines.

El T.I. establece que la Asamblea es el órgano "supremo" de la Autoridad (artículo 158, párrafo 1). Pero no podría asegurarse que en la práctica la Asamblea va a ejercer la supremacía que el texto le confiere en el sentido de que sea el órgano que adopte las decisiones más importantes e imponga una dirección a la acción de la Autoridad. Aparte de las debilidades constitucionales que afectan a la Asamblea como

/a todos

a todos los órganos plenarios de las organizaciones de alcance universal - elevado número de participantes, funcionamiento no permanente, complejidad y lentitud de las deliberaciones - la distribución de las competencias entre la Asamblea y el Consejo se ha hecho en el T.I. de tal modo que presenta una serie de ambigüedades que, como se ha visto, pueden eventualmente ser utilizadas por el Consejo para expandir sus poderes. En términos generales puede decirse que la distribución de competencias entre los dos órganos principales de la Autoridad se ha inspirado sobre todo en la idea de asignar a la Asamblea el cometido de trazar las directivas políticas más generales de acuerdo a las cuales la Autoridad, los Estados Partes y las otras entidades envueltas en la realización de actividades en el área han de conducirse, dejando en manos del Consejo la tarea de asegurar, mediante sus funciones reguladoras, de ejecución y de control, la aplicación efectiva tanto de dichas políticas generales como de las disposiciones de la Convención. Como el objetivo principal de la Autoridad será el de producir y administrar los recursos de la zona, parece inevitable que el Consejo ocupará la posición predominante en la Autoridad, y que sobre ese órgano recaerá el mayor peso y las mayores responsabilidades en la aplicación del régimen.

Por ello es que la cuestión de la composición del Consejo y el procedimiento para la adopción de decisiones en dicho órgano se han convertido en uno de los puntos más delicados de las negociaciones. Quizás serán los artículos del T.I. que se relacionan con estos aspectos los que sufrirán los mayores cambios en las próximas etapas de la Conferencia. A través de la forma de integración o de los sistemas de votación, cada grupo de interés está tratando de asegurar que el Consejo quede bajo su control, o por lo menos, de impedir que adopte decisiones contrarias a sus expectativas. El problema es particularmente arduo ya que, como se señaló precedentemente, en muchos casos el alineamiento de países en el seno del Consejo no obedecerá a las tendencias que prevalecen en otros organismos internacionales.