

## LOS FONDOS MARINOS Y EL DERECHO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Por Alberto SZÉKELY

Profesor titular de Derecho Internacional  
en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Sumario: I. *Introducción: El derecho del mar y el nuevo orden económico internacional.* II. *Los recursos de los fondos marinos.* III. *Génesis de la acción de las Naciones Unidas.* IV. *Desarrollo del concepto de patrimonio común de la humanidad a través de la Comisión de Fondos Marinos: 1971-1973.* V. *Negociaciones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.* VI. *Los recursos de los fondos marinos en otros foros internacionales.* VII. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO DEL MAR Y EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

En los diversos foros internacionales, principalmente del sistema de las Naciones Unidas, donde se han venido discutiendo y negociando los diversos temas de lo que se espera será el nuevo orden económico internacional, se ha incluido entre éstos, casi invariablemente, la cuestión de los recursos marinos.

Fue apenas en la década de los sesenta cuando la comunidad internacional comenzó a cobrar plena conciencia sobre la tremenda importancia potencial de los recursos del mar para la humanidad, no sólo a largo plazo sino para encarar su supervivencia inmediata. Fueron diversas las grandes transformaciones y los graves fenómenos y factores que sirvieron de ingredientes para nutrir dicha conciencia. La comunidad internacional se vio de pronto sacudida por la impactante realidad económica y social de sus miembros menos afortunados. Los países pobres veían su futuro

seriamente amenazado por la agudización de ciertos problemas, como la explosión demográfica, la escasez de alimentos, la falta de capital y tecnología y las condiciones verdaderamente injustas con las que tenían que comerciar sus productos en el exterior, aunando a lo anterior la imposibilidad de disponer libremente de sus recursos naturales.<sup>1</sup> En fin, después de todo lo que se ha escrito sobre la situación actual y las perspectivas para el futuro de los países llamados subdesarrollados, sería superfluo pretender, aquí, el tratar de convencer sobre la importancia que revisten para ellos todos los recursos naturales de que puedan echar mano, tanto para construir la infraestructura de una economía promotora de una prosperidad duradera, como para atender las urgentes necesidades más elementales de sus pueblos.

Entre los recursos naturales de los que deberá valerse la humanidad en el futuro, los del mar juegan un papel incuestionablemente decisivo. En los últimos siete años la comunidad internacional se ha embarcado en intensas negociaciones, sobre todo desde 1973 en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a fin de elaborar un nuevo orden jurídico de los océanos, muchas de cuyas instituciones pretenden responder auténticamente a la filosofía que prevalece en los intentos de convenir en un nuevo orden económico internacional, filosofía que se supone encauzada a corregir los desequilibrios y las injusticias de los Estados menos afortunados. El avance y grado de desarrollo de tales negociaciones, ha permitido que el nuevo derecho del mar

<sup>1</sup> Surgió así, durante la referida década, la llamada filosofía del desarrollo, para cuya supuesta implementación se establecieron una serie de sistemas e instrumentos, tales como, en el ámbito de las Naciones Unidas, las Primera y Segunda Décadas para el Desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, la Junta de Comercio y Desarrollo, las Conferencias de la ONU sobre Productos Básicos, la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Planeación del Desarrollo, etc., ... Además, se adecuaron a tal filosofía órganos u organismos especializados ya existentes de la familia de la ONU, como ha sido el caso de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de las Comisiones Económicas Regionales y el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (con esquemas como el Programa Mundial de Alimentos), la Asociación Internacional de Fomento, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional de Comercio. Por otra parte se adecuaron y crearon organismos y sistemas internacionales de integración económica y de financiamiento a nivel subregional y regional. Las últimas manifestaciones de este movimiento que pretende modificar la economía y el comercio internacionales han sido las llamadas negociaciones Norte-Sur de la Conferencia Internacional de Desarrollo en París, desde 1975, la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 en Manila, en el mismo año, y que prevé la creación del Programa de Cooperación Económica entre los Países en Vías de Desarrollo, el recientemente creado Sistema Económico Latinoamericano y otros instrumentos operacionales, como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que pretenden dar contenido al llamado nuevo orden económico internacional.

sea incorporado entre uno de los temas fundamentales del derecho económico internacional, así como la aseveración, por parte de especialistas y observadores con autoridad, de que uno de los pocos o, quizá, el primero de los temas que tiene probabilidades reales e inmediatas de ser consagrado en el cuerpo de normas del nuevo orden económico internacional y de implementar la filosofía descrita, es precisamente el de la justa distribución de la riqueza marina. Elizabeth Mann Borgese y Arvid Pardo muestran esa firme convicción, al afirmar:

Con la penetración de la revolución tecnológica en las especies oceánicas, los océanos están contribuyendo y van a seguir contribuyendo, en una proporción rápidamente creciente de productos a la economía mundial. Están jugando cada vez más un papel vital en la economía de las naciones. Es por tanto imposible construir un nuevo orden económico internacional sin incluir a los océanos. Los principios desarrollados por las Sexta y Séptima Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, deben aplicarse a los Estados y a la comunidad internacional en sus actividades tanto en los mares como en la tierra. De otra manera no puede haber un nuevo orden económico internacional.

Lo que es más, la elaboración de nuevas instituciones internacionales en los océanos ofrece una ocasión —la primera ocasión— de crear un marco institucional para incorporar los principios de un Nuevo Orden Económico Internacional. Así, los océanos son nuestro gran laboratorio para la construcción del Nuevo Orden Económico Internacional. Si las naciones logran concretar, en las nuevas instituciones oceánicas, la realidad del Nuevo Orden Económico Internacional, podrán entonces aplicar la misma metodología a otros sectores de la economía mundial... La Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar es, por tanto, un caso prueba.<sup>2</sup>

Una de las instituciones del nuevo derecho del mar que sigue esa orientación es, indudablemente, la Zona Económica Exclusiva, que da a los Estados costeros derechos soberanos sobre todos los recursos vivos y no vivos de las aguas, suelo y subsuelo, de una porción marina adyacente a sus costas hasta una distancia de 200 millas náuticas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> "The New International Economic Order and the Law of the Sea. A Projection", 4 Occasional Papers Series, Malta, International Ocean Institute, 1976, p. 142.

<sup>3</sup> Para un estudio de los orígenes y desarrollo de la Zona Económica Exclusiva, ver Székely, Alberto, *Latin America and the Law of the Sea*, a ser publicado por Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, en 1976. Respecto a la reciente reclamación de México sobre dicha Zona, ver Székely, Alberto, "La reclamación mexicana sobre un mar patrimonial de 200 millas" a ser publicado por la *Caceta Informativa* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México o, por el mis-

De entre los recursos del mar, hay una categoría sobre cuya existencia y potencial se ha adquirido conocimiento muy recientemente. Se trata de los recursos situados en un área marina que ha sido bautizada con el nombre de la “zona de los fondos marinos y oceánicos, y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.<sup>4</sup>

El régimen internacional al que habrá de sujetarse la explotación de los recursos de dicha zona, por su impresionante y aún incalculable potencial económico para todo el mundo, ha sido específicamente un tema importante en las agendas de las ya citadas negociaciones para elaborar un nuevo orden económico internacional. La enorme red de normas jurídicas que se encuentran en formación para establecer el régimen internacional para la explotación de los recursos de la zona, han permitido que la cuestión de los fondos marinos y la regulación jurídica de su riqueza se coloque, quizá más que ningún otro aspecto del nuevo derecho del mar, entre los temas con más jerarquía que vienen constituyendo el derecho económico internacional.

El propósito del presente trabajo es triple. En primer lugar, el dar una idea general, con base en la limitada información existente, del potencial de los recursos de la zona. En segundo término, analizar los esfuerzos que ha realizado la comunidad internacional para elaborar un régimen jurídico que regule la explotación de dichos recursos, para concluir, en tercer lugar, sobre las posibilidades de que la cuestión de los fondos marinos se convierta en uno de los primeros capítulos implementables de un verdadero derecho económico internacional positivo, y de que no permanezca como una mera proposición *de lege ferenda*, situación en la que parecen estar estancados la mayoría de los temas que conforman esa nueva disciplina.

## II. LOS RECURSOS DE LOS FONDOS MARINOS

### 1. Los recursos del mar

La importancia económica de los mares se deriva, además de servir para la transportación, la comunicación y la recreación, de

mo autor, “Mexico’s Unilateral Claim to a 200 Mile Exclusive Economic Zone: Its International Significance”, aceptado para su publicación en *Ocean Development and International Law Journal*, New York, Crane, Russak and Company, Inc.

<sup>4</sup> En adelante referida aquí como “los fondos marinos” o, simplemente como “la zona”.

sus vastos recursos, tanto vivos como no vivos, renovables y no renovables y situados en las aguas, el suelo y el subsuelo marinos. Los mares contienen básicamente los mismos recursos, de todo tipo, que la porción terrestre del globo, de tal manera que se puede decir que aquéllos son una mera imitación submarina de ésta.

La riqueza del mar se divide en cuatro tipos de recursos: a) recursos biológicos, b) recursos químicos, c) recursos físicos y d) recursos geológicos.<sup>5</sup>

a) *Recursos biológicos*: Estos son los recursos vivos, que abarcan tanto peces como crustáceos, moluscos, mamíferos marinos y plantas acuáticas. La producción mundial de especies ictiológicas, en 1973, fue de 62,500 toneladas métricas, de las cuales el 33% fueron capturadas por Japón y la Unión Soviética, 23% por otros países desarrollados y 44% por países en desarrollo.<sup>6</sup>

b) *Recursos físicos*: Consisten en las mismas aguas y en los vientos que, aprovechando las corrientes, las olas, las diferencias de temperatura y las mareas, pueden servir para generar energía termal. Hasta el momento existen solamente dos plantas de energía termal marina, en Francia y en la Unión Soviética, pero aún no hay métodos para la producción económica a gran escala. Cuando éstos se inventen, se estima que el mar generará 40 kilowatts de energía por cada metro de costa.<sup>7</sup>

c) *Recursos químicos*: Estos son los materiales disueltos en las aguas, como la sal, el manganeso, el bromo y la misma agua dulce. Solamente esta última tiene importancia económica, a través de las plantas desalinadoras que ya existen en diversos países, y en las que se empiezan a tratar porciones de los 300 millones de millas cúbicas de agua que hay en los mares. El potencial de los componentes químicos de las aguas marinas radica en que, una vez que aparezcan métodos de explotación económica a gran escala, se podrán extraer 40 millones de toneladas de sólidos disueltos por cada kilómetro cúbico de agua, con un valor estimado de un billón de dólares.<sup>8</sup>

d) *Recursos geológicos*: Estos se dividen en: i) depósitos orgánicos, ii) depósitos detritales y iii) depósitos minerales autigénicos. Los orgánicos son principalmente el petróleo y el gas natural en el subsuelo marino, cuya explotación hasta ahora ocurre a no

<sup>5</sup> Clasificación citada por Rao, P. S., *The Public Order of Ocean Resources*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1975, p. 3, y tomada de Ross, David A., *Introduction to Oceanography*, New York, Appleton-Century-Crafts, 1970, chapter 9.

<sup>6</sup> 1973 *Yearbook of Fishery Statistics*, FAO.

<sup>7</sup> *Vid.*, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 216.

<sup>8</sup> En Rao, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 207.

más de 200 metros de profundidad. La producción de petróleo fuera de la costa casi se ha duplicado desde 1965, y constituye cerca del 25% de la producción mundial, mientras que la del gas natural es de más del 10% de la producción mundial. Ambos porcentajes van en vertiginoso aumento. Se estima que el 50% de las reservas de hidrocarburos del mundo están en el subsuelo marino, reservas que incluyen varios trillones de barriles de petróleo en el mundo.<sup>9</sup>

Los recursos detritales resultan de la erosión de las rocas y son llevadas al mar por los ríos y otros medios. Se componen de arena, cascajo y minerales pesados como el titanio, el zirconio, diamantes, estaño, hierro y oro. Hasta ahora hay una explotación económica muy modesta de estos recursos.<sup>10</sup>

Finalmente, los recursos minerales autigénicos que se acumulan lentamente en el suelo del mar, es decir, en el lecho o fondo marino u oceánico: compuestos de sustancias químicas y de derivados biológicos de sustancias químicas, que provienen de los continentes.<sup>11</sup> Entre estos recursos minerales se encuentran los de carbonato de calcio, como las gemas de coral y los fangos metalíferos, los nódulos de fosforita (cuya explotación es todavía innecesaria dada su abundancia en tierra pero que, aún así, ya se ha emprendido), las salmueras calientes, halladas en el Mar Rojo, que son de difícil extracción y están compuestas de cobre, zinc y plata, y los llamados nódulos de manganeso.<sup>12</sup>

## 2. Los nódulos de manganeso

Aparte de los recursos biológicos y de los orgánicos, los nódulos de manganeso son los que más potencial económico revisten para el mundo. Estos nódulos se encuentran principalmente en la zona de los fondos marinos y oceánicos, aunque también se les localiza en las plataformas continentales e insulares. La información sobre ellos es bastante limitada, dado que los estudios sólo abarcan alrededor del 3% del área de la zona.<sup>13</sup> Las fotografías existentes y otros estudios de los nódulos permiten, sin embargo, saber sufi-

<sup>9</sup> Vid., op. cit., supra, nota 2, p. 212.

<sup>10</sup> En Rao, op. cit., supra, nota 5, p. 5.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Department of Economic and Social Affairs, *Mineral Resources of the Sea*, New York, United Nations, 1970.

<sup>13</sup> Biggs, Gonzalo, "Exploración minera de los océanos: Impacto sobre América Latina y urgencia de una política regional", *Foro Internacional*, vol. xvi, núm. 3, México, El Colegio de México, 1976, pp. 287-312, esp. en la p. 288.

cientemente sobre ellos como para darse una idea de su potencial económico.<sup>14</sup>

a) *Formación y dimensiones.* Los nódulos de manganeso se forman y crecen por un proceso que puede resumirse en la forma siguiente: Los océanos están saturados de manganeso y hierro que provienen de los ríos, de erupciones volcánicas y de manantiales submarinos. Al mezclarse estos minerales por efecto de las corrientes, forman partículas coloidales que, a la vez, atraen diversos minerales que se encuentran en los depósitos detritales y en el agua. Al caer al suelo del mar, las partículas se adhieren a cualquier objeto sobresaliente, como los fragmentos de rocas, huesos de oído de ballena, micrometeoritos, etcétera. Las corrientes de agua en el fondo traen más partículas que empiezan a aglomerarse alrededor del objeto, que sirve de núcleo. El núcleo o nódulo va creciendo capa por capa, hasta llegar a dimensiones apreciables. Todo lo anterior quiere decir que se trata de un recurso renovable. Su tamaño puede variar desde pequeños granos hasta rocas de 1,770 libras, como se han hallado al este de Filipinas. La mayoría tiene un tamaño de 1 a 20 centímetros, aunque el tamaño promedio es de 5 centímetros. Los nódulos son de un color café negruzco, suaves, desmenuzables y porosos. Su proceso de crecimiento es de 0.01 a 1 milímetro cada mil años, aunque aquellos que están más cerca de la costa y a menos profundidad obtienen mayor crecimiento anualmente. El crecimiento es mayor y más rápido alrededor de núcleos más inestables y recientes.<sup>15</sup> Un casco de proyectil usado en la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, fue hallado a 200 metros de profundidad cerca de San Diego, con una capa de hierro-manganeso de 1.5 centímetros.<sup>16</sup>

b) *Composición y localización.* Los nódulos están generalmente compuestos de manganeso, hierro, sílice, plomo, aluminio, cobre, níquel y cobalto, siendo éstos tres últimos los de mayor importancia económica.<sup>17</sup> Un nódulo del Océano Pacífico constituye usualmente 25% de manganeso, 1% de níquel, 0.75% de cobre y 0.25% de cobalto.<sup>18</sup>

Los nódulos se encuentran normalmente a profundidades de

<sup>14</sup> Padeldorf Norman J., *Public Policy for the Seas*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1971, p. 185.

<sup>15</sup> *Ibid.*, op. cit., supra, nota 12, p. 13.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>18</sup> Orr, James C., "The Economic Effects of Deep Ocean Mineral Mining and the Implication for U.S. Policy", Paper No. 4, Ocean Policy Project, The Johns Hopkins University, 1971.



4,000 a 5,600 metros aunque, como se ha dicho, también se sitúan a menores profundidades en las plataformas continentales e insulares. Las zonas donde hay mayores concentraciones de nódulos, y los más ricos en cobre, níquel y cobalto son las del Océano Pacífico, sobre todo en la zona central. En el Pacífico se estima hay más de mil quinientos billones de toneladas métricas de nódulos, y forman allí, anualmente, 10 millones de toneladas adicionales. En el Pacífico sud-oriental se calcula hay de 14 a 13 kilogramos de nódulos por metro cuadrado. Los nódulos más ricos en manganeso se encuentran entre 500 y 800 metros de distancia de las costas de Norte y Sudamérica, peculiarmente frente a las costas del norte de México. Otros depósitos de nódulos menos ricos se encuentran en el Océano Atlántico y en el Océano Índico.

c) *Potencial económico.* Los cálculos más aceptados aportan los siguientes datos sobre la riqueza y potencial de reserva, de acuerdo con la tasa de consumo de 1960, de los nódulos:<sup>19</sup>

Aluminio: 43 billones de toneladas, equivalente a reservas de 20,000 años, comparado con 100 años de reservas probadas de aluminio en la porción terrestre.

Manganeso: 358 billones de toneladas, equivalente a reservas de 400,000 años (en tierra: 100 años).

Cobre: 7.9 billones de toneladas, equivalente a reservas de 6,000 años (en tierra: 40 años).

Circonio: 1 billón de toneladas, equivalente a reservas de 100,000 años (en tierra: 100 años).

Níquel: 14.7 billones de toneladas, equivalente a reservas de 150,000 años (en tierra: 100 años).

Cobalto: 5.2 billones de toneladas, equivalente a reservas de 200,000 años (en tierra: 40 años).

Molibdeno: Tres cuartos de billón de toneladas, equivalente a reservas de 30,000 años (en tierra: 500 años).

Además, hay en el Pacífico 207 billones de toneladas de hierro, 10 de titanio, 25 de magnesio, 1.3 de plomo, 800 millones de vanadio, etcétera.

Se estima que para la mitad de la década de los ochenta, se estarán extrayendo de 20 a 30 millones de toneladas de nódulos anualmente.

d) *Sistemas de explotación.* El avance de la tecnología ha per-

<sup>19</sup> Miro, John L., *The Mineral Resources of the Sea*, Amsterdam, Elsevier Publishing Company, 1965, y Pardo, Arvid, "Discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General de la O.N.U. 17 de agosto de 1967, en U.N. Doc. A/6695, y en 1967 *Yearbook of the United Nations*, pp. 41 y ss.



mitido el desarrollo de tres sistemas para la minería de los nódulos de manganeso que, desafiando las profundidades y complicaciones inherentes, hace vislumbrar ya su explotación a nivel comercial para 1980. Los sistemas o métodos han sido el resultado del interés e inversiones de grandes empresas transnacionales, que han visto en los nódulos una fuente inconmensurable de lucro. Entre éstas se encuentran el grupo Kennecot y Deep Sea Ventures de Tenneco Corporation. Además, el grupo de Howard Hughes a través de la Summa Corporation, y otras empresas con subsidio gubernamental en Alemania occidental, Francia y Japón.<sup>20</sup>

Deep Sea Ventures ha diseñado el método de elevador hidráulico por bomba. La Japan Resources Association inventó, sin parecer muy prometedor, el de la línea continua de cubeta. Finalmente, Hughes creó el sistema de pipa hidráulica combinada con la aspiradora en el suelo del mar, utilizando su buque "Glomar Explorer".<sup>21</sup> Los tres sistemas deben ser aún perfeccionados para emprender la explotación en gran escala, lo que se espera se logrará, como se dijo, para 1980.

e) *Los recursos de la zona.* En los fondos marinos y oceánicos y en su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional, se encuentran tanto recursos biológicos como geológicos. Los de mayor importancia son los últimos y, entre éstos, como se puede inferir, los que representan una riqueza incalculable con probabilidades de explotación inmediata a gran escala comercial, son los nódulos de manganeso.

Poco se sabe sobre la existencia de hidrocarburos en el subsuelo oceánico, aunque la tecnología existente ha permitido conocer la existencia de ricos depósitos en mares semicerrados, como es el caso de la fosa Sigsbee en el Golfo de México, del Mar Caribe, el Mediterráneo, el Archipiélago de Indonesia, el Mar de Japón, etcétera. Sin embargo, ni siquiera para esos casos existe, o se prevé existirá en el futuro cercano debido a la profundidad, tecnología adecuada para la explotación comercial de esos recursos.<sup>22</sup>

Las negociaciones internacionales para elaborar un régimen de explotación de los recursos de la zona se han referido hasta ahora, por tanto, principalmente a los nódulos de manganeso.

<sup>20</sup> Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Doc. A/CONF. 62/25, p. 28.

<sup>21</sup> *Ibid.*, en la parte 1.

<sup>22</sup> *Vid.*, *op. cit.*, *supra*, nota 12, p. 7.

### III. GÉNESIS DE LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

#### 1. La etapa inicial

Lo limitado de la información sobre los recursos de los fondos marinos, debido principalmente a la escasez de tecnología adecuada, fue la razón por la cual la comunidad internacional no adquirió conciencia sobre su tremendo potencial económico sino hasta la segunda parte de la década de los sesenta.

Los primeros antecedentes de la atención internacional sobre el tema, en el nivel político, fueron pocos, más bien como curiosidad científica y realmente efímeros. El 7 de marzo de 1966, el Consejo Económico y Social de la ONU pidió en una resolución al secretario general que estudiara la situación presente del conocimiento de los recursos minerales y alimenticios, excluyendo los peces, más allá de la plataforma continental, y de las técnicas para explotar dichos recursos.<sup>23</sup>

Un mes después, el 3 de abril de 1966, la Unión Soviética tomó la primera iniciativa para formular un régimen legal para la regulación de los recursos de la Zona, al proponer que la Comisión Oceanográfica Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, creara un grupo especial de trabajo sobre los aspectos legales de los estudios de los océanos y la utilización de sus recursos, a fin de preparar un proyecto de convención sobre las normas internacionales de la exploración y explotación de los recursos minerales del alta mar.<sup>24</sup> Dado el carácter meramente técnico de la COI, la propuesta soviética no tuvo mayor trascendencia ni atrajo suficiente atención. El 13 de julio de 1966, el presidente Lyndon B. Johnson expresó en un discurso, al comisionar al barco de investigación oceánica "The Oceanographer":

Bajo ninguna circunstancia, debemos nunca permitir que los prospectos de la rica cosecha de minerales cree una mera forma de competencia colonial entre las naciones marítimas. Debemos tener cuidado de evitar una carrera para arrebatar las tierras debajo del alta mar. Debemos asegurar que los mares profundos y el fondo de los océanos sean, y permanezcan, como legado de todos los seres humanos.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Resolución 1112 (XL).

<sup>24</sup> Doc. AVS/9/89, citado en Pardo, Arvid, "The Common Heritage. Selected Papers on Oceans and World Order, 1967-1974", 3 Occasional Paper Series, Malta University Press, 1975, p. 34.

<sup>25</sup> Tomado de Knight, Cary H., *The Law of the sea: Cases, Documents and Materials*, 1975-1976 Edition, Washington, D. C., Nautilus Press, 1976, p. 549.

Por otra parte, la Asamblea General adoptó una resolución el 8 de diciembre de 1966, en la que pidió al secretario general que, en cooperación con los organismos especializados competentes, emprendiera un estudio de las actividades de ciencia y tecnología marina, incluyendo las relativas al desarrollo de recursos minerales.<sup>26</sup>

Repentinamente, el embajador de Malta ante las Naciones Unidas en Nueva York, Arvid Pardo, sorprendió a la comunidad internacional el 17 de agosto de 1967, pronunciando un histórico discurso ante la Primera Comisión (de Asuntos Políticos y de Seguridad, inclusive la de Regulación de Armamentos) de la Asamblea General, que acompañó con un memorando explicativo.<sup>27</sup>

Pardo pedía que se incluyera en la agenda del Vigésimo-Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General, el tema de una "Declaración y Tratado sobre la Reserva Exclusiva para Fines Pacíficos del Lecho del Mar y del Fondo Oceánico, bajo Aguas no Comprendidas en los Límites de la Jurisdicción Nacional Actual y sobre el Empleo de sus Recursos en Beneficio de la Humanidad".<sup>28</sup> En su memorando, Pardo expresó:

1. El lecho del mar y el fondo oceánico, se estima, constituyen cinco séptimos de la superficie del mundo. El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de las territoriales y/o de las plataformas continentales, son las únicas zonas de nuestro planeta que aún no han sido apropiadas para su uso nacional, porque han estado relativamente inaccesibles y su uso para propósitos de defensa o de explotación económica de sus recursos no era tecnológicamente posible.

2. En vista del rápido progreso en el desarrollo de nuevas técnicas en los países tecnológicamente avanzados, es de temerse que la situación cambiará y que el lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, se convertirán progresiva y competitivamente en objeto de apropiación y utilización nacional. Esto puede resultar en la militarización del fondo oceánico accesible, a través del establecimiento de instalaciones militares fijas, y en la explotación y agotamiento de recursos que ofrecen un inmenso potencial benéfico para el mundo, pero para ventaja de los países tecnológicamente desarrollados.

3. Es, por tanto, de considerar que el momento ha llegado de declarar al lecho del mar y al fondo oceánico como el patrimonio común de la humanidad y que medidas inmediatas deben ser tomadas para redactar un tratado que incorpore, *inter alia*, los siguientes principios:

<sup>26</sup> Resolución 2172 (XXI).

<sup>27</sup> Op. cit., supra, nota 19.

<sup>28</sup> Ibid.

a) El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, no están sujetas a la apropiación nacional en manera alguna;

b) La exploración del lecho del mar y del fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, debe llevarse a cabo en una manera consistente con los Principios y Propósitos de la Carta de las Naciones Unidas;

c) La utilización del lecho del mar y del fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, y su explotación económica deben llevarse a cabo con el objeto de salvaguardar los intereses de la humanidad. Los beneficios financieros netos, derivados de la utilización y explotación del lecho del mar y del fondo oceánico, deberán usarse primordialmente para promover el desarrollo de países pobres;

d) El lecho del mar y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional, deberán ser reservados exclusivamente y en perpetuidad para fines pacíficos.

4. Se piensa que el propuesto tratado debe prever la creación de una agencia internacional (a) para tomar la jurisdicción, en calidad de depositario de todos los países, sobre el lecho marino y el fondo oceánico, bajo las aguas situadas más allá de la actual jurisdicción nacional; (b) para regular, supervisar y controlar todas las actividades allí; y (c) para asegurar que las actividades que se emprendan estén en conformidad con los principios y provisiones del tratado propuesto.<sup>20</sup>

Para algunos Estados, la sorpresiva propuesta maltesa debía verse con suspicacia. ¿Por qué Malta, entre todos los países, tomaba un interés tan peculiar en el asunto? Incluso para un diputado de Estados Unidos el asunto era incomprensible, al declarar ante su Congreso que:

Los Estados Unidos, como miembro —y hay que añadir un miembro que paga— de las Naciones Unidas, tiene derecho a saber: Primero, ¿porqué hizo el embajador maltés Arvid Pardo esta prematura propuesta? Segundo, ¿quién motivó a Malta para hacer la propuesta? ¿Son acaso los malteses los voceros de los británicos? Tercero, y más que lo anterior, ¿porqué la prisa?

Mi convicción es que no hay prisa. Mi convicción es que el actual derecho internacional acordado es razonable y sustantivo. Hay poca razón para establecer desconocidos adicionales y barreras legales adicionales que impidan y ahuyenten las inversiones y la exploración en las pro-

<sup>20</sup> *Ibid.* (Traducción de este autor.)

fundidades marinas, aún antes de que haya capacidad para desarrollar esos recursos.<sup>30</sup>

La preocupación del legislador pretendió ser calmada por el mismo Pardo, en forma poco convincente por cierto, al declarar, en un discurso ante la Primera Comisión de la Asamblea General, el 1º de noviembre de 1967, que su país no era vocero de nadie, que Malta tenía un interés específico sobre el asunto dada la situación de Malta como isla en medio del mar, el Mediterráneo, y que los malteses estaban “natural y vitalmente interesados en el mar que nos rodea y a través del cual vivimos y respiramos”.<sup>31</sup>

Como quiera que sea, la actitud de sospecha del diputado permite comprender que tal vez para los Estados Unidos hubiera sido preferible que no se tocara el tema, pues el derecho internacional acordado de entonces podría ser aprovechado para extender las libertades tradicionales del mar a los fondos marinos, libertad que sólo beneficiaría a los Estados tecnológicamente avanzados.

Así, Pardo dio en realidad el primer paso hacia la inclusión del tema en el derecho económico internacional. El tema fue inscrito en la Agenda de la Asamblea General, y discutido en el seno de su Primera Comisión. El representante de Estados Unidos, Arthur J. Goldberg, formuló una declaración que corrobora la impresión de que más que la propuesta maltesa sobre el “patrimonio común de la humanidad”, lo que su país pretendía era que se extendieran las libertades del mar a su suelo y subsuelo:

Desde nuestro punto de vista, el fondo oceánico no debe ser teatro de reclamaciones de soberanía nacional en competencia. Cualquiera que sea el régimen legal, para el uso del fondo oceánico, que se llegue a acordar, debe asegurar que éste esté abierto a la explotación por todos los países, sin discriminación.<sup>32</sup>

Como se verá, a pesar de casi 10 años de negociaciones subsiguientes, los Estados Unidos no han cambiado su posición en forma sustantiva.

Mientras tanto, las ideas enunciadas por Pardo probaron ser, naturalmente, atractivas para los países subdesarrollados.

Sin embargo, no solamente se despertó el apetito de los Estados por los minerales de los fondos marinos. La iniciativa maltesa trajo consigo, a la vez, un renacimiento por el interés sobre el de-

<sup>30</sup> *Congressional Record*, September 28, 1967, H 12681, citado en Pardo, Arvid, *op. cit.*, *supra*, nota 24, p. 1.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Citado por Knight, H. Gary, *op. cit.*, *supra*, nota 25, p. 555.

recho del mar en general, interés que había permanecido adormecido desde finales de la década anterior, cuando las Primera y Segunda Conferencias de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que se celebraron en Ginebra en 1958 y en 1960, respectivamente, fallaron en sus intentos de incluir, en una de las cuatro convenciones adoptadas en el primer evento,<sup>33</sup> la cuestión quizá más importante de todas las que componían el ordenamiento jurídico marino, es decir, la anchura máxima del mar territorial.

Además, para 1967 el mundo estaba embarcado en los intentos de implementar la filosofía desarrollista, uno de cuyos postulados consistía en la conciencia sobre la facultad de disponer libremente de los recursos naturales para el desarrollo. Los del mar, como se ha dicho, cobraron una importancia fundamental.

Al final de su Vigésimo-Segundo Periodo de Sesiones, en 1967, la Asamblea General dio el primer paso que llevaría, eventualmente, a la convocatoria de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. El pretexto inicial fue el de la cuestión de los fondos marinos, y eventualmente se fue ampliando el ámbito de las negociaciones para abarcar todos los temas, tradicionales y nuevos, del derecho del mar, cuya característica eminentemente económica llegó a prevalecer para formar lo que será el nuevo derecho del mar. El primer paso, que se dio a través de una resolución, consistió en el establecimiento del Comité Especial Encargado de Estudiar la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, con 35 miembros, para estudiar el enfoque y varios aspectos del asunto.<sup>34</sup>

El Comité Especial se reunió tres veces en 1968,<sup>35</sup> estableciendo dos grupos de trabajo plenarios, uno para que se encargara de los aspectos técnicos y económicos del tema y el otro para que se encargara de los aspectos jurídicos. El Comité en pleno se reservó los asuntos científicos.<sup>36</sup>

El Comité no pudo lograr entre sus miembros un acuerdo sobre

<sup>33</sup> Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, Convención sobre la Plataforma Continental, Convención sobre el Alta Mar y Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar. Además, se adoptó un Protocolo de Firma Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria en la Solución de Controversias (en el mar). (La Comisión de Derecho Internacional y su obra, Nueva York, Naciones Unidas, 1973, pp. 123-146.)

<sup>34</sup> Resolución 2340 (XXII), del 18 de diciembre de 1967.

<sup>35</sup> Las dos primeras sesiones se celebraron en Nueva York, del 18 al 27 de marzo y del 17 de junio al 9 de julio de 1968. La tercera se llevó a cabo en Río de Janeiro, del 19 al 30 de agosto de 1968.

<sup>36</sup> Informe del Comité Especial (Doc. A/7230, 1968), p. 1.

qué recomendar a la Asamblea General.<sup>37</sup> Los intentos por redactar algún documento en que se tomaran posiciones sobre los aspectos económicos y jurídicos del tema, fallaron irremediablemente, y terminaron las sesiones de 1968 sin tomar ninguna decisión formal, limitándose a informar a la Asamblea General que el tema requería mayor consideración, pues elaborar una serie de principios, como pedían algunos miembros, era prematuro,<sup>38</sup> pero que se proponía conseguirlo.

El 21 de diciembre del mismo año, la Asamblea General restableció el Comité, pero con carácter permanente, y bajo el nombre de Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional,<sup>39</sup> con una membresía de 42 Estados, incluyendo a México. La Comisión se reunió en tres ocasiones durante 1969.<sup>40</sup>

Esta vez los trabajos de la Comisión fructificaron y la Asamblea General, el 15 de diciembre de 1969, adoptó importantes resoluciones. En una de ellas,<sup>41</sup> pidió al secretario general que consultara la opinión de los Estados miembros de la Organización, sobre la conveniencia de convocar a una nueva conferencia sobre derecho del mar, lo que significaba que el tema de los fondos marinos había logrado encender el interés de los Estados sobre todos los demás capítulos del derecho del mar. Pero la resolución importante fue la llamada de la "moratoria", en la que se estipulaba que, hasta tanto se establezca el régimen internacional para los fondos marinos:

- a) Los Estados y las personas, físicas o jurídicas, están obligados a abstenerse de cualesquiera actividades de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional;
- b) No se reconocerá ninguna reclamación sobre cualquier parte de esa zona o sus recursos.<sup>42</sup>

Sin embargo, esta resolución, la primera con contenido sustantivo sobre el tema, dista mucho de ser creadora de normas jurídicas. La resolución fue aprobada apenas por 62 votos a favor,

<sup>37</sup> *Ibid.*, párrafo 88, p. 20.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párrafo 89, p. 22.

<sup>39</sup> Resolución 2467 A (XXIII).

<sup>40</sup> Una en Nueva York, en la primavera, otra en Ginebra, en el verano y la última en la primera ciudad, en noviembre.

<sup>41</sup> Resolución 2574 A (XXIV).

<sup>42</sup> Resolución 2574 D (XXIV).



28 en contra y 28 abstenciones. Además, entre los votos negativos se encontraban precisamente los de los destinatarios principales de la resolución, es decir, los países tecnológicamente avanzados y, por tanto, con posibilidades de colocarse en los supuestos de la parte dispositiva de dicho instrumento. Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega y la Unión Soviética, votaron en contra y, desde luego, le negaron a la resolución carácter vinculatorio. Siendo el derecho internacional un derecho consensual, la resolución no pudo pasar de expresar una simple proposición de *lege ferenda*. Sin embargo, la resolución de la moratoria ha ejercido una importante influencia moral en la actitud de los Estados.

La Comisión prosiguió sus trabajos durante 1970, reuniéndose en Nueva York, en la primera, y en Ginebra, en el verano, tratando de formular una declaración de principios sobre los fondos marinos. Los trabajos fueron bastante positivos, permitiendo que la Asamblea General, en su Vigésimo-Quinto Periodo de Sesiones, adoptara el 17 de diciembre de ese año uno de los más importantes instrumentos del nuevo derecho del mar y, por su contenido, también del derecho económico internacional. Se trata de la Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional.<sup>43</sup> La Declaración de 15 principios establece:

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 2340 (XXII) de 18 de diciembre de 1967, 2467 (XXIII) de 21 de diciembre de 1968 y 2574 (XXIV) de 15 de diciembre de 1969, relativas a la zona a que alude el título del tema,

Afirmando que hay una zona de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo que se halla fuera de los límites de la jurisdicción nacional, límites que aún están por determinarse exactamente;

Reconociendo que el actual régimen jurídico de la alta mar no proporciona normas sustantivas que regulen la exploración de la susodicha zona y la explotación de sus recursos,

Convencida de que esa zona se reservará exclusivamente para fines pacíficos y de que la exploración de la zona y la explotación de sus recursos se llevarán a cabo en beneficio de toda la humanidad,

Considerando esencial que se establezca lo antes posible un régimen internacional para esta zona y sus recursos, que incluya un mecanismo internacional apropiado.

Teniendo presente que el desarrollo y aprovechamiento de la zona y sus recursos se realizará de manera de favorecer el sano desarrollo de la economía mundial y el crecimiento equilibrado del comercio inter-

<sup>43</sup> Resolución 2749 (XXV).

nacional, y de reducir al mínimo los efectos económicos adversos ocasionados por la fluctuación de los precios de las materias primas resultantes de dichas actividades,

Declara solemnemente que:

1. Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (que en adelante se denominarán la zona), así como los recursos de la zona, son patrimonio común de la humanidad.

2. La zona no estará sujeta a apropiación por medio alguno por Estados ni personas, naturales o jurídicas, y ningún Estado reivindicará ni ejercerá la soberanía ni derechos soberanos sobre parte alguna de ella.

3. 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.

4. Todas las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos de la zona y demás actividades conexas se registrarán por el régimen internacional que se establezca.

5. La zona estará abierta a la utilización exclusivamente para fines pacíficos por todos los Estados, ya se trate de países ribereños o sin litoral, sin discriminación, de conformidad con el régimen internacional que se establezca.

6. Las actividades de los Estados en la zona se ajustarán a los principios y normas aplicables del derecho internacional, incluidos los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el fomento de la cooperación y la comprensión mutua entre las naciones.

7. La exploración de la zona y la explotación de sus recursos se realizarán en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la ubicación geográfica de los Estados, ya se trate de países ribereños o sin litoral y prestando consideración especial a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

8. La zona se reservará exclusivamente para fines pacíficos, sin perjuicio de otras medidas que se hayan convenido o se puedan convenir en el contexto de negociaciones internacionales efectuadas en la esfera del desarme y que sean aplicables a una zona más amplia. Se concertarán lo antes posible uno o más acuerdos internacionales para aplicar efectivamente este principio y para dar un paso hacia la exclusión de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo de la carrera de armamentos.

9. Sobre la base de los principios de la presente Declaración, se establecerá, mediante la concertación de un tratado internacional de carácter universal, que cuente con el acuerdo general, un régimen internacional aplicable a la zona y sus recursos que incluya un mecanismo

internacional apropiado para hacer efectivas sus disposiciones. El régimen deberá prever, entre otras cosas, el aprovechamiento ordenado y sin riesgos y la administración racional de la zona y de sus recursos, así como la ampliación de las oportunidades de utilizarlos, y deberá garantizar la participación equitativa de los Estados en los beneficios que de ello se deriven, prestando especial atención a los intereses y necesidades de los países en desarrollo, ya se trate de países ribereños o sin litoral.

10. Los Estados fomentarán la cooperación internacional en la investigación científica con fines exclusivamente pacíficos:

a) Participando en programas internacionales y fomentando la colaboración en investigaciones científicas de personas de distintos países;

b) Dando publicidad de manera eficaz a los programas de investigación y difundiendo los resultados de la investigación por conductos internacionales;

c). Colaborando en medidas encaminadas a reforzar la capacidad de investigación de los países en desarrollo, incluida la participación de sus nacionales en programas de investigación. Ninguna de estas actividades constituirá el fundamento jurídico de reclamaciones respecto de ninguna parte de la zona o sus recursos.

11. Con respecto a las actividades en la zona y actuando de conformidad con el régimen internacional que se establezca, los Estados tomarán las medidas apropiadas para la adopción y aplicación de normas, reglas y procedimientos internacionales y colaborarán al efecto, a fin de procurar, entre otras cosas:

a) Impedir la contaminación, impurificación y otros peligros para el medio marino, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino;

b) Proteger y conservar los recursos naturales de la zona y prevenir daños a la flora y fauna del medio marino.

12. En sus actividades en la zona, incluidas las relacionadas con sus recursos, los Estados respetarán debidamente los derechos e intereses legítimos de los Estados ribereños en la región de dichas actividades, al igual que los de todos los demás Estados, que puedan verse afectados por esas actividades. Se celebrarán consultas con los Estados ribereños interesados con respecto a las actividades relacionadas con la exploración de la zona y la explotación de sus recursos con miras a evitar la vulneración de tales derechos e intereses.

13. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración afectará:

a) El estatuto jurídico de las aguas suprayacentes de la zona ni el del espacio aéreo situado sobre esas aguas;

b) Los derechos de los Estados ribereños relacionados con la adopción de medidas para prevenir, mitigar o eliminar un peligro grave e inminente para sus costas o intereses conexos derivados de la contaminación, la amenaza de contaminación u otras contingencias azarosas resultantes de cualesquiera actividades en la zona o causadas por tales actividades, con sujeción al régimen internacional que se establezca.

14. Todo Estado será responsable de garantizar que las actividades en la zona, incluidas las relacionadas con sus recursos, ya sean llevadas a cabo por organismos gubernamentales o por entidades no gubernamen-

tales o personas que actúen bajo su jurisdicción o en su nombre, se desarrollen de conformidad con el régimen internacional que se establezca. La misma responsabilidad incumbe a las organizaciones internacionales y a sus miembros con respecto a las actividades realizadas por dichas organizaciones o en su nombre. Los daños causados por esas actividades entrañarán responsabilidad.

15. Las partes en toda controversia relacionada con las actividades en la zona y sus recursos resolverán dicha controversia por los medios previstos en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas y por los procedimientos de arreglo de controversias que puedan convenirse en el régimen internacional que se establezca.

La declaración fue adoptada por 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, contando entre éstas últimas al bloque soviético.

La cuestión de la obligatoriedad de este instrumento ha sido bastante debatida. A pesar de que el bloque soviético se abstuvo de votar en favor o en contra de la Declaración, podría argüirse que, no habiendo sido rechazada por los principales destinatarios de la misma, la redacción de su texto y las condiciones de su adopción podrían indicar que la comunidad internacional pretendía en efecto crear normas vinculatorias sobre el tema.

Por regla general las resoluciones de la Asamblea General carecen de fuerza obligatoria. Sin embargo, se ha venido aseverando que ciertas resoluciones, cuando reúnan ciertos requisitos, sí tienen obligatoriedad. Los requisitos serían que la resolución sea votada favorablemente por todos, o virtualmente todos, los miembros presentes y votantes. Los miembros presentes y votantes deben constituir una abrumadora mayoría de los miembros de la Organización. Además, es necesario que ninguno de los principales destinatarios de la resolución la rechace. Finalmente, es esencial que los votantes tengan la intención de crear normas jurídicas, es decir, que se conforme la *opinio juris*. Una resolución adoptada satisfaciendo dichos requisitos, tendría un valor consuetudinario. Con la presencia de la *opinio juris* y la reiteración de actos (que son los votos de cada uno de los Estados), la resolución tiene fuerza jurídica no por sí misma, sino por haberse constituido en evidencia de una costumbre nutrida de la voluntad manifestada expresamente por los Estados. El elemento temporal como requisito para la formación de una costumbre, hoy día, parece haber dejado de ser indispensable, pues como dictó la Corte Internacional de Justicia, en su decisión en el caso de la

Plataforma Continental del Mar del Norte,<sup>44</sup> en 1969, “el paso de solamente un corto periodo de tiempo no es necesariamente, o por sí mismo, un obstáculo para la formación de una nueva regla de derecho consuetudinario internacional”.<sup>45</sup> Este tipo novedoso de costumbre, al que se le ha venido llamando “costumbre instantánea”, pretende ser encontrado en las resoluciones de órganos políticos internacionales, como la Asamblea General, cuando reúnen los ya apuntados ingredientes.

Edmundo Vargas Carreño, jurista chileno a quien se le atribuye haber acuñado el término “mar patrimonial”, asevera que la resolución de la Declaración de 1970 reúne tales requisitos, pues “... es de aquellas típicas que han declarado la existencia de principios generales de derecho, aceptados por la gran mayoría de los Estados, por lo que se la puede considerar como fuente obligatoria de derecho internacional”.<sup>46</sup> Para apoyar su argumento,<sup>47</sup> recurre Vargas Carreño a la autoridad del jurista mexicano Jorge Castañeda quien, en su obra sobre el *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*,<sup>48</sup> expresó que:

... el reconocimiento y expresión formal de una regla consuetudinaria o de un principio general de derecho por la Asamblea General constituye una presunción *juris et de jure* de que tal regla forma parte del Derecho Internacional positivo, frente a la cual la posición individual contraria carece de eficacia jurídica.<sup>49</sup>

Hay argumentos, sin embargo, contrarios a la aseveración de que la Declaración de 1970 reunía todos los requisitos necesarios para las resoluciones citadas. Durante el debate que surgió antes de la votación, diversos Estados desarrollados, entre ellos Australia, Bélgica, Canadá, Italia, Japón y Nueva Zelandia, señalaron expresamente que a la Declaración no debía concedérsele un efecto jurídico obligatorio.<sup>50</sup> El mismo presidente de la Comisión de Fondos Marinos, el embajador Milton S. Amerasinghe de Sri Lanka, entonces Ceilán, tomó la palabra después

<sup>44</sup> República Federal de Alemania/Dinamarca y República Federal de Alemania/Holanda.

<sup>45</sup> (Juicio del 20 de febrero de 1969.) *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, International Court of Justice, p. 43, paragraph 74.

<sup>46</sup> *América Latina y el derecho del mar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 106.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> México, El Colegio de México, 1967.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>50</sup> Sesiones 1773 a 1801 de la Primera Comisión, del 25 de noviembre al 16 de diciembre de 1970. (*Documentos Oficiales del Vigésimo-Quinto Periodo de Sesiones*)

de la adopción de la Declaración en la Asamblea General, para manifestar que el mérito principal de la misma radicaba, “en su fuerza moral”, y que no poseía “la fuerza obligatoria de un tratado negociado y aceptado internacionalmente”.<sup>51</sup> Bélgica la calificó entonces de “compromiso social”,<sup>52</sup> y aunque Estados Unidos votó afirmativamente, en subsecuentes ocasiones insistió en que su fuerza era meramente recomendatoria.<sup>53</sup>

Lo cierto es que el respeto que han observado los Estados por la Declaración desde su adopción, ha sido resultado de la gran fuerza moral que ésta tiene, más que por su pretendida obligatoriedad. Además, el que los Estados pudieran acordar, en tal instrumento, ciertos principios sobre el tema, abrió la puerta para futuras y más profundas negociaciones.

## 2. Preparativos de la Conferencia

El mismo año de 1970 la Asamblea General adoptó otras dos importantes resoluciones de interés. La primera incluyó el “Tratado sobre la Prohibición del Emplazamiento de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción Masiva en los Fondos Marinos y Oceánicos y en su Subsuelo”<sup>54</sup> que constituyó un paso fundamental para asegurar la utilización exclusivamente pacífica de la Zona. La otra resolución fue emitida por la Asamblea General para proceder, finalmente, a convocar a una Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que debía celebrarse en 1973 y para lo que amplió a 85 miembros la Comisión de Fondos Marinos, que debía servir de órgano preparatorio del evento.<sup>55</sup>

La Comisión se reunió tres veces en 1971, y en la primavera y verano de 1972 y 1973, en Nueva York y Ginebra, respectivamente, para lo cual se dividió en tres subcomisiones.<sup>56</sup> La primera se encargó de redactar proyectos de artículos sobre el establecimiento del régimen internacional de los fondos marinos, así como la estructura de la autoridad internacional que se crearía para supervisar y controlar las actividades en los mismos, con base en la

<sup>51</sup> A/PV. 1933, 17 de diciembre de 1970, p. 100.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 108-110.

<sup>53</sup> Declaración de John Norton Moore ante el Senado. (Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels, 93rd. Cong. 2nd. Sess. 1974.)

<sup>54</sup> Resolución 2660 (XXV), del 7 de diciembre.

<sup>55</sup> Resolución 2750 C (XXV), del 17 de diciembre.

<sup>56</sup> Para diciembre de 1971 su composición había aumentado a 91 miembros.

Declaración de Principios de 1970. La segunda tuvo la tarea de preparar una lista de todos los temas y cuestiones relativos al derecho del mar, incluyendo aquellos referentes al régimen de alta mar, la plataforma continental, el mar territorial y su anchura, los estrechos internacionales, la zona contigua, la pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar, la zona económica exclusiva, los problemas e intereses de los países sin litoral, la plataforma cerrada, angosta o ancha, etcétera, ... y al mismo tiempo preparar proyectos de articulado sobre todos estos puntos. Finalmente la Subcomisión tercera debería preparar artículos sobre los problemas de la preservación del medio marino y la prevención de la contaminación, la investigación científica y la cuestión del desarrollo y transferencia de tecnología.

El 18 de diciembre de 1972, dado que los trabajos preparatorios de la Comisin eran aún insuficientes, la Asamblea General aplazó hasta 1974 la conferencia, pero decidió que se realizara en diciembre de 1973, en Nueva York, un primer periodo de sesiones para tratar cuestiones de organización, elección de la mesa, aprobación del reglamento del programa de la conferencia, la creación de órganos subsidiarios y la asignación de tareas a esos órganos.

El segundo periodo de sesiones de la conferencia se llevó a cabo en Caracas, del 20 de junio al 29 de agosto de 1974,<sup>57</sup> el tercero en Ginebra, del 17 de marzo al 10 de mayo de 1975, el cuarto en Nueva York, del 15 de marzo al 7 de mayo de 1976, y el quinto se programó para llevarse a cabo en la última ciudad, del 2 de agosto al 17 de septiembre del mismo año.

#### . IV. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD A TRAVÉS DE LA COMISIÓN DE FONDOS MARINOS: 1971-1973

##### 1. Los principios originales

Cuando la Comisión de Fondos Marinos se reunió en 1971, tenía como guía la Declaración de Principios de 1970, que suponían que la zona no era ni *res nullius* ni *res communis*, es de-

<sup>57</sup> Este periodo de sesiones debía haberse celebrado en Santiago de Chile. Debido al asesinato del presidente Salvador Allende y la toma del poder por la junta militar, el 11 de septiembre de 1973, la Asamblea General trasladó la Conferencia a la capital venezolana.



cir, ni de ningún Estado ni de todos los Estados de la comunidad internacional, sino el “patrimonio común de la humanidad”. Este término, diseñado por Pardo en 1967, presentaba dos características. Por la primera, de carácter económico, se les daban una importancia potencial, pero efectiva, a los recursos de la zona. Por la segunda, se iba más allá de las fronteras de los Estados para darle cierta personalidad a un nuevo ente, la humanidad, quien sería la titular de la zona y sus recursos. Es por eso que la zona y la explotación de sus recursos quedaban fuera del alcance de personas físicas o jurídicas, incluyendo al Estado, y por lo que se requería que se establecieran un régimen y un mecanismo internacionales. Sólo así podría asegurarse que la explotación de zona y la explotación de sus recursos quedaban fuera del alcance cieran a toda la humanidad y, sobre todo, a los países más pobres.

Las negociaciones que se han desarrollado desde 1971 en el seno de las Naciones Unidas, han tenido como problema central el de determinar qué significado tiene, y cómo se puede implementar, el concepto del patrimonio común de la humanidad. La síntesis de las negociaciones puede resumirse en la aparición de dos tendencias francamente opuestas. En primer lugar, la de los países desarrollados, que pretenden el establecimiento de un régimen internacional por medio del cual todos los Estados tengan libre acceso al patrimonio común, sin tener que compartir más que porcentajes simbólicos del beneficio con “la humanidad”. Por otra parte, los países del Grupo de los 77, es decir, los subdesarrollados, que han luchado por evitar que al concepto de “patrimonio común de la humanidad”, se le dé un contenido retórico y que, por el contrario, se le implemente efectivamente de acuerdo con la filosofía del nuevo orden económico internacional. Para lo anterior, el Grupo de los 77 ha propuesto diversas normas que asegurarían su objetivo, normas que, de adoptarse, pasarían a formar parte del derecho internacional económico, puesto que establecerían un régimen y mecanismo internacionales que no permitirían que solamente los países tecnológicamente avanzados se aprovecharan de su pretendido “libre acceso” a la zona y a sus recursos, sino que funcionarían con la idea de que el capital y la tecnología deben ponerse al servicio de la humanidad, representada por una Autoridad Internacional, para que la explotación de sus recursos resulte en su beneficio real.

## 2. Propuestas principales en la Comisión de Fondos Marinos

El 15 de junio de 1970, el presidente Richard Nixon pronunció su “Declaración sobre la Política de los Estados Unidos en los Fondos Marinos”,<sup>58</sup> en la que enunciaba los principios que su país propondría, ante la Comisión de Fondos Marinos el 3 de agosto del mismo año, a través de un documento de trabajo denominado “Proyecto de Convención de Naciones Unidas sobre la Zona Internacional de los Fondos Marinos”.<sup>59</sup> La propuesta contenía los siguientes puntos principales:

a) La Zona estaría abierta sin discriminación a todos “los Estados”, pero sin que ninguno pueda reclamar o apropiarse parte alguna de ella.

b) Se establecería una Autoridad Internacional, compuesta de los Estados partes, que se limitaría a autorizar y regular, a través de licencias, la explotación de los recursos de la Zona.

c) Las licencias se darían sin discriminación a todo Estado que las solicitara.

d) La Autoridad serviría de centro para discutir intereses mutuos, para registrar las licencias, y para resolver cualquier disputa que surgiera.

e) La Autoridad se financiaría con las cuotas de las licencias y una porción de las ganancias resultantes de la producción en la Zona.

f) Una porción de las ganancias iría a un fondo especial para ayudar al desarrollo de los países pobres.

g) La Zona empezaría a los 200 metros de profundidad de las plataformas continentales. Entre dicho límite y el margen continental, es decir, el lugar donde termina la prolongación submarina de los continentes para encontrarse con el lecho de los océanos, habría una Zona de Fideicomiso Internacional, que sería administrada por el Estado costero.

h) En la Zona de Fideicomiso, el Estado costero tendría derecho a compartir con la comunidad internacional los beneficios de la explotación de los recursos que allí se encontraran.

i) Los órganos principales de la Autoridad sería una Asamblea, compuesta de todos los miembros, un fuerte Consejo de 24 miembros, de los cuales 6 puestos corresponderían a los 6 Estados más industrializados, 12 por lo menos a los Estados en desarrollo, y 2 por lo menos a los Estado sin litoral o con platafor-

<sup>58</sup> *Department of State Bulletin*, vol. LXII, num. 1616, June 15, 1970, pp. 737-738.

<sup>59</sup> A/AC. 138/25.

ma cerrada, y un Tribunal de 5 a 9 jueces electos por el Consejo.

El proyecto de Estados Unidos contenía en sí mismo la semilla de la destrucción del patrimonio común, pues claramente proponía un régimen y un mecanismo internacionales del que sólo podían tomar ventajas los países tecnológicamente avanzados.

Las propuestas de otros países desarrollados, como las de la Gran Bretaña,<sup>60</sup> Francia,<sup>61</sup> la Unión Soviética,<sup>62</sup> Canadá,<sup>63</sup> y Japón,<sup>64</sup> coincidían con, por lo menos, la filosofía general de la de los Estados Unidos.

Otras propuestas fueron introducidas ante la Comisión de Fondos Marinos por Tanzania,<sup>65</sup> Polonia,<sup>66</sup> Malta,<sup>67</sup> un grupo de siete países que incluía a Afganistán, Austria, Bélgica, Holanda, Hungría, Nepal y Singapur,<sup>68</sup> y por un grupo de 13 países latinoamericanos.<sup>69</sup> Esta última, introducida por Chile, Colombia Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela que recibió el nombre de "Propuesta de las Trece Potencias", habría de convertirse en el punto de partida para la elaboración de una posición del Tercer Mundo, con la cual encarar las intenciones de los países desarrollados.

Con excepción de la propuesta de las 13 potencias latinoamericanas, todas las demás propuestas,<sup>70</sup> incluyendo la de Tanzania, coincidían básicamente en lo que había de pasar a ser la cuestión más fundamental de todas las negociaciones sobre los fondos marinos y que habría de formularse con la pregunta de "¿Quién puede explotar la Zona?". Estas propuestas coincidían, en mayor o menor grado, en la respuesta que debía darse a tal pregunta, favoreciendo para ello al llamado sistema de licencias. Sin embargo, las 13 potencias tenían en mente un sistema completamente incompatible con el de las licencias y, por consiguiente, compatible con la real implementación del concepto de patrimonio común de la humanidad.

De las diferentes respuestas que se han dado a la citada pregunta, han surgido todos los puntos neurálgicos sobre los cuales

<sup>60</sup> A/AC. 138/26 y 46.

<sup>61</sup> A/AC. 138/27.

<sup>62</sup> A/AC. 138/43.

<sup>63</sup> A/AC. 138/59.

<sup>64</sup> A/AC. 138/63.

<sup>65</sup> A/AC. 138/33.

<sup>66</sup> A/AC. 138/44.

<sup>67</sup> A/AC. 138/53.

<sup>68</sup> A/AC. 138/55.

<sup>69</sup> A/AC. 138/49.

<sup>70</sup> Vid., *supra*, notas 59 a 68.

han versado las negociaciones sobre el tema en Naciones Unidas. Para distinguir cuáles han sido los puntos neurálgicos, conviene entender primero las premisas del sistema de licencias defendido inicialmente por los países desarrollados.

### 3. El sistema de licencias

Los ingredientes centrales del sistema de licencias podrían describirse de la manera siguiente:

a) Supone el establecimiento, en primer lugar, de una organización internacional para los fondos marinos, llamada la “Autoridad Internacional”.

b) Como regla general, el sistema supone que la Autoridad no va a realizar, por sí misma, actividades de exploración en la Zona y de exploración y explotación de sus recursos. Solamente dos de las propuestas en consideración preveían, pero casi por excepción, el que la Autoridad pudiera realizar dichas actividades, pero en combinación con el sistema de licencias. La propuesta de Tanzania contiene este sistema combinado, estipulando aun que las licencias estarán sujetas a la supervisión y control de la Autoridad.<sup>71</sup> La de las siete potencias prevé, junto con el sistema de licencias, que la Asamblea de la Autoridad podría, a recomendación del Consejo, decidir el establecimiento de un órgano encargado de explorar y explotar directamente una parte específica de la Zona, o indirectamente a través de licencias, empresas conjuntas o contratos de servicio.<sup>72</sup>

c) La Autoridad, sin poderes para participar en la exploración y explotación de la Zona y sus recursos, es un órgano meramente administrativo y con ciertas facultades de supervisión y control.

d) Las principales facultades de supervisión y control estarían concentradas no en el órgano parlamentario de la Autoridad, la Asamblea, sino en el órgano ejecutivo, el Consejo. La Asamblea tendría facultades meramente administrativas.

e) El Consejo estaría compuesto por grupos de interés, incluyendo entre las principales categorías a la de los países más avanzados, la de países en desarrollo y la de países sin litoral o de plataforma cerrada. El criterio de distribución geográfica equitativa aplicaría solamente dentro de cada categoría.

f) La votación en el Consejo requeriría, entre otras cosas, la

<sup>71</sup> Vid., *supra*, nota 65, artículo 13.

<sup>72</sup> Vid., *supra*, nota 68, artículos I.B. y III.

aprobación mayoritaria en las categorías principales, lo que significaría que las potencias avanzadas tendrían una especie de derecho de veto, el cual gozarían por su tecnología y por su especial contribución a las actividades en la Zona, sin la cual, aseveraban, no sería posible aprovechar sus recursos.<sup>73</sup>

g) Las licencias serían otorgadas por la Autoridad a Estados o grupos del Estados partes en el tratado, y a personas físicas o jurídicas bajo el patrocinio de los Estados.

h) Se pagarían cuotas por las licencias, las cuales deberían ser suficientes para cubrir los gastos de la Autoridad. La entidad que goce de una licencia deberá pagar una porción o impuesto sobre sus ganancias a la Autoridad, para que se distribuya equitativamente pero con especial énfasis a los países en desarrollo.

i) Las licencias deben ser otorgadas por la Autoridad casi automáticamente a quien las solicite y sin discriminación, una vez que el solicitante demuestre su capacidad de realizar las actividades correspondientes.

#### 4. Los temas generales de negociación

De todo lo anterior se desprende que los puntos neurálgicos a negociar son los siguientes:

- a) ¿A quién pertenecen la Zona y sus recursos?
- b) ¿Quién puede explorar la Zona, y explorar y explotar sus recursos?
- c) ¿Qué sistema deberá usarse para tales actividades?
- d) ¿Qué otras facultades tiene la Autoridad?
- e) ¿Cuál órgano de la Autoridad debe ejercer las facultades más importantes?
- f) ¿Cómo debe componerse la membresía del Consejo?
- g) ¿Qué sistema de votación debe establecerse para los órganos más importantes, sobre todo para la Asamblea y el Consejo?
- h) ¿Qué requisitos se deben llenar para poder participar en las actividades en la Zona, de acuerdo con el sistema que se adopte?
- i) ¿Cómo se deben distribuir los beneficios?

#### 5. La propuesta de las trece potencias latinoamericanas<sup>74</sup>

Los trece países latinoamericanos citados encontraron el sistema de licencias absolutamente inaceptable, por ser contrario al

<sup>73</sup> Vid., *supra*, nota 60, artículo 19.

<sup>74</sup> Vid. *supra*, nota 69.

concepto de patrimonio común de la humanidad. Se aseveraron las siguientes razones, por demás convincentes al menos desde el punto de vista de este autor:

a) Las licencias podrían solamente ser aprovechadas por los países desarrollados, pues son los únicos que tendrán el capital y la tecnología para realizar actividades en la Zona.

b) De nada sirve a un país en desarrollo tener el derecho potencial de recibir una licencia, si carece del capital y tecnología para aprovecharla.

c) Por tanto, el sistema de licencias sólo favorece a los países ricos.

d) Si la Autoridad no puede realizar actividades de exploración, se convertiría en una mera agencia expendedora de licencias.

e) En consecuencia, tanto la Autoridad como los países subdesarrollados se convertirían en meros espectadores de la explotación de los recursos de la Zona por parte de los países ricos.

f) Las licencias son incompatibles con el patrimonio común de la humanidad, puesto que supone que los recursos de la Zona pueden ser separados del patrimonio común y pasar a la propiedad de un Estado o ente con licencia.

g) El sistema de licencias permite que ciertos Estados o entes adquieran ganancias que no se van a distribuir entre toda la humanidad, pues sólo deben entregar una parte, por grande que ésta sea, para que la distribuya la humanidad.

h) Patrimonio común quiere decir que nadie puede sacar ganancias particulares, y que el beneficio en su totalidad debe distribuirse entre toda la humanidad, sobre todo entre los países más necesitados.

i) En conclusión, el sistema de licencias es contrario a los principios de la Declaración de 1970.

Como respuesta a esta situación, las trece potencias formularon su pregunta,<sup>75</sup> cuyos puntos sobresalientes, que pretenden contestar a todos los temas centrales de negociación, son los siguientes:

a) En primer lugar se reafirma en la propuesta los principios 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12 y 13 b) de la declaración de principios.<sup>76</sup>

b) Se establece que la *“jurisdicción exclusiva en la Zona y la administración de sus recursos será ejercida en nombre de la humanidad por la Autoridad”*.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, artículos 1, 2, 4, 6, 7 y 8.

<sup>77</sup> *Ibid.*, artículo 3.

c) Se reconoce que, una vez iniciada la explotación en la Zona, aumentará la oferta de los recursos en cuestión, por que los productores en tierra de los mismos recursos, especialmente los países subdesarrollados como sería el caso del cobre chileno y el estaño boliviano, se verán seriamente afectados por la consiguiente disminución de los precios. Así, se prevé que: “La explotación de los recursos de la zona se hará de manera racional a fin de... *reducir al mínimo la fluctuación de los precios* de minerales y materias primas terrestres que pueda resultar de esa explotación y *afectar adversamente las exportaciones de los países en desarrollo.*”<sup>78</sup>

d) La Autoridad Internacional, como representante de la humanidad, tendrá el *monopolio* de la exploración de la Zona y la explotación de sus recursos, así como todas las actividades relativas a la producción, elaboración y comercialización de éstos.<sup>79</sup>

e) La Autoridad realizará tales actividades por sí misma, para lo que contará con un órgano encargado de ellas y denominada la “Empresa”.<sup>80</sup>

f) La Autoridad podrá también valerse, para realizar dichas actividades, de los *servicios* de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, mediante un sistema de contratos de servicio a través de la constitución de empresas conjuntas, en los que la Autoridad ejerza el control.<sup>81</sup> Entre el *sistema de monopolio* y el *sistema de licencias*, la fórmula de los contratos de servicio y de empresas conjuntas significaba un punto medio de compromiso lo menos incompatible con el concepto del patrimonio común.

g) Se establecería todo un programa para asegurar la participación de los países en desarrollo, en condiciones de igualdad con los desarrollados, en las actividades de la Zona, mediante la capacitación de personal, asegurando el empleo de personal de países subdesarrollados en los contratos y empresas conjuntas, y reservando ciertas áreas de la Zona para la explotación preferente de tales Estados.

h) Dentro de este sistema, la Asamblea sería necesariamente el órgano supremo de la Autoridad, integrada por todos sus miembros y cada uno de ellos con derecho a un voto. La votación se realizaría por mayoría simple de los miembros presentes y vo-

<sup>78</sup> *Ibid.*, artículo 5.

<sup>79</sup> *Ibid.*, artículo 14 c.

<sup>80</sup> *Ibid.*, artículos 15 y 33.

<sup>81</sup> *Ibid.*, artículo 15.



tantes. La Asamblea podría decidir cualquier cuestión y por tanto poseería todos los poderes y funciones más importantes de la Autoridad.

i) El Consejo tendría 35 miembros elegidos de acuerdo solamente con el criterio de la distribución geográfica equitativa. Sus decisiones sustantivas se votarían por dos tercios y los de procedimiento por mayoría simple. Tendría algunas facultades importantes pero estaría en todo sometido a la Asamblea.

Como se puede inferir, la propuesta latinoamericana se nutría de una filosofía e, incluso, ideología acorde a los postulados de lo que se pretende será el nuevo orden económico internacional, y sus atractivos poco tardarían en atraer el apoyo decidido del resto del Tercer Mundo.

## V. NEGOCIACIONES EN LA TERCERA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR

### 1. La sesión de Caracas

En la sesión de Caracas de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Grupo de los 77, a iniciativa del grupo africano, abrazó una propuesta unificada cuyo contenido se obtuvo de la propuesta de las trece potencias latinoamericanas,<sup>82</sup> tal como aparece descrita en la sección anterior de este trabajo.

Para los Estados Unidos, la propuesta del Grupo de los 77, apoyada por más de 100 países, resultaba inaceptable por ser contraria a la economía del mercado libre de su país. Su misma propuesta abandonaba ya el término de "licencias" por el de "acuerdos legales", aunque sin abandonar enteramente los postulados del sistema de licencias.<sup>83</sup>

Las otras dos propuestas más importantes fueron las de Japón<sup>84</sup> y de ocho países de Europa occidental.<sup>85</sup> Estas propuestas también abandonan el término de "licencias" por el de "contratos", pero sin dejar por eso el sistema de licencias del todo.

Los Estados Unidos pretendieron convencer al Grupo de los 77 que era superfluo hablar de licencias, contratos o acuerdos,

<sup>82</sup> A/CONF. 62/C. 1/L. 7

<sup>83</sup> A/CONF. 62/C. 1/L. 6

<sup>84</sup> A/CONF. 62/C. 1/L. 9

<sup>85</sup> A/CONF. 62/C. 1/L. 8 (Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Luxemburgo y República Federal Alemana).

y que lo que importaba era que la determinación de la naturaleza de la relación legal, entre la Autoridad y las entidades interesadas en la explotación, estaba sujeta a la decisión que se adoptara sobre las condiciones básicas impuestas a las entidades que pretendan realizar actividades en la Zona.

Por condiciones básicas se quería decir la definición clara y precisa de las normas y procedimientos con base en los cuales se determinaría el sistema de operación de las entidades que realizaran actividades en la Zona. En otras palabras, las grandes potencias pensaban que podían abandonar el término "licencias", lo que sería atractivo para el Grupo de los 77, pero infiltrar los postulados del sistema, aun bajo diferente denominación, dentro de las condiciones básicas de exploración y explotación. Propusieron por tanto sus condiciones básicas, con tanto detalle para asegurar sus intereses que se pensó que se estaba elaborando un código minero. La respuesta del Grupo de los 77 fue la de proponer solamente una lista de normas fundamentales de exploración y explotación, con lo que se evitaría atar a la Autoridad a condiciones básicas muy precisas que desembocaran en un verdadero sistema de licencias. En el "código minero" la Autoridad ejercería un poder simbólico, y sólo de reglamentación, sobre las entidades que realizaran actividades en los fondos marinos, mientras que en el enfoque del Grupo de los 77 la Autoridad tendría no sólo poder reglamentario sino control, así como más facultades discrecionales. Para las grandes potencias, el sistema del Grupo de los 77 ahuyentaría a los inversionistas de la Zona.

Otro de los temas discutidos ampliamente en Caracas fue el de las consecuencias económicas de la explotación de los recursos de los fondos marinos para los países productores de los mismos recursos en tierra, pero sin que se llegaran a presentar propuestas concretas al respecto. Sí hubo cierto acuerdo en la necesidad de resarcir a dichos países por los daños que sufrieran en sus economías.<sup>86</sup>

La sesión de Caracas terminó sin lograr acuerdos sobre el tema, y contando solamente con algunos documentos oficiosos de trabajo para proseguir las negociaciones en la sesión de Ginebra.<sup>87</sup> No cabía duda que se enfrentaban dos posturas prácticamente irreconciliables, una favoreciendo el libre acceso a los recursos de la Zona, para quien tuviera capacidad de aprovecharlos, y otra

<sup>86</sup> Ver Docs. A/CONF. 62/25, A/CONF. 62/32, UNCTAD (TD/B/449 y Add. 1, TD/B/483 y 484, y TD/113/Supp. 4).

<sup>87</sup> A/CONF. 62/C. 1/CRP. 5, CRP. 5/Add. 1 y 2 y CRP. 6.

tratando de elaborar normas de derecho internacional económico acordes a la filosofía del nuevo orden económico internacional.

## 2. La sesión de Ginebra

En la sesión de Ginebra de 1975, las grandes potencias dieron la apariencia de estar flexibilizando su posición, al mostrarse dispuestas a discutir la idea de las empresas conjuntas. No pasaba, sin embargo, de ser una actitud aparente, pues redoblaron el esfuerzo en su estrategia respecto a las “condiciones básicas”.

El Grupo de los 77 mantuvo su unidad e impidió que se impusieran “condiciones básicas” que quitaran a la Autoridad el control sobre las operaciones en los fondos marinos, así que no fue posible avanzar en este aspecto.

Por otra parte, se empezó a tratar la cuestión de la estructura del mecanismo internacional de los fondos marinos, que no había sido tocado en Caracas.

El Grupo de los 77 defendió la supremacía de la Asamblea y rechazó la idea de un Consejo poderoso y bajo el control de los países industrializados a través de su propuesto derecho de veto. En lo que sí se flexibilizó el Grupo de los 77 fue en la idea de que el Consejo se formara solamente con el criterio de la distribución geográfica equitativa. Así, aceptó el que el Consejo se integrara por grupos de interés, entre los que habría que contar a los países desarrollados (los que hubieran efectuado inversiones importantes en la Zona y los que posean tecnología avanzada para extraer sus recursos) a los subdesarrollados (según la magnitud del producto nacional, de población y de costas), a los países sin litoral o en situación geográficamente en desventaja, a los países exportadores y a los importadores de minerales, y a los países de menor desarrollo. Sin embargo, tampoco fue posible acordar la definición precisa de estas categorías.

Al acercarse el final de la sesión, el presidente de la Conferencia, Milton S. Amerasinghe de Sri Lanka, instruyó a los presidentes de cada una de las tres comisiones principales de que se componía la Conferencia y que heredaron las tareas encomendadas a las tres Subcomisiones de la Comisión de Fondos Marinos, que prepararan textos únicos informales para fines de negociación en la siguiente sesión de la Conferencia, y en el que debían tratar de incluir las tendencias más favorecidas en la Conferencia.

El presidente de la Primera Comisión, encargada de la cues-

tión de los fondos marinos, Paul B. Engo del Camerún, cumplió su misión honestamente al reflejar fielmente, en la parte 1 del *Texto Único Oficioso para Fines de Negociación*,<sup>88</sup> la posición del Grupo de los 77 presentada desde Caracas.<sup>89</sup>

Una de las dificultades de la sesión de Ginebra surgió por la amenaza formulada, el 26 de febrero de 1975, por el Secretario del Interior de Estados Unidos, Roger C. B. Morton, al crear su Administración Minera Oceánica, en el sentido de que si para el 31 de enero de 1976 no terminaba la Conferencia por acordar un tratado sobre los fondos marinos, los Estados Unidos procederían a la explotación unilateral de sus recursos.<sup>90</sup> Lo anterior provocó un movimiento entre el Grupo de los 77 por adoptar una nueva moratoria en la Zona que evitara acciones unilaterales. Aunque no se logró acordar un documento al respecto, sí se convenció al presidente de la Conferencia para que emitiera, al finalizar la sesión, una declaración pidiendo a los Estados que se abstuvieran de efectuar actos unilaterales que pondrían más obstáculos a las negociaciones futuras.<sup>91</sup>

Por otra parte, la presión de las empresas privadas y transnacionales para que se acordara un tratado, cuanto antes, favorable a sus intereses, desde luego disminuyó considerablemente cuando, durante la sesión de Ginebra, salió a la luz que su mayor competidor, la Summa Corporation, de Howard Hughes, había utilizado su barco minero "Glomar Explorer", que se suponía altamente adelantado en la tecnología para la extracción de recursos de los fondos marinos, no tanto para desarrollar tal tecnología sino para rescatar, en colaboración con la CIA, el código secreto de un submarino soviético que se había hundido en el Pacífico.<sup>92</sup>

Con el descubrimiento de la verdadera naturaleza de las operaciones del "Glomar Explorer", la presión más importante provenía de Deep Sea Ventures Inc., que, aprovechando sus adelantos tecnológicos, había ya procedido a escogar una zona del Pacífico para proceder en el futuro cercano a la explotación de

<sup>88</sup> A/CONF. 62/WP. 8/Part. I. Para su análisis del texto único (parte 1) ver William T. Burke, Richard Legatski y William W. Woodhead, *National and International Law Enforcement in the Ocean*, Seattle and London, University of Washington Press, 1975, p. 122.

<sup>89</sup> Vid., *supra*, nota 82.

<sup>90</sup> *Congressional Records S-2710-12*, February 26, 1975. El Senado de los Estados Unidos ha venido considerando la aprobación de la Iniciativa S-713, que contiene la Deep Seabed Hard Minerals Act.

<sup>91</sup> A/CONF. 62/SR. 56(párrafo 15).

<sup>92</sup> "Did Operation Jennifer Really Go Wrong?", *New York Times*, March 23, 1975, p. 17.

nódulos de manganeso, para lo que había ya procedido a solicitar la protección del Departamento de Estado de los Estados Unidos.<sup>93</sup>

### 3. La sesión de Nueva York

En la sesión de Nueva York, en la primavera de 1976, los Estados Unidos, para quienes los recursos de la Zona revisten gran importancia para mantener su poderío económico,<sup>94</sup> decidieron cambiar de estrategia. Las mayores dificultades en las negociaciones anteriores, para lograr sus propósitos, provenían de la unidad del Grupo de los 77.

Evidentemente la estrategia de Estados Unidos fue la de romper tal unidad. Poco le hubiera valido dicha estrategia si no lo hubiera hecho mediante su acercamiento a los líderes más radicales del Grupo de los 77, Brasil y Perú.

Después de la sesión de Ginebra, poco se podía esperar ya de las negociaciones de la Conferencia sobre los fondos marinos, dado lo irreconciliable de las posiciones entre el mundo desarrollado y el Tercer Mundo. Se empezó incluso a pensar que se estaba perdiendo el patrimonio común de la humanidad.

Aparentemente, durante el viaje de Kissinger a América Latina a principios de 1975, el Secretario de Estado llevó propuestas apetecibles a Brasilia y a Lima, que de alguna manera ofrecían a los dos países latinoamericanos lo que no podrían conseguir en las negociaciones fallidas de la Conferencia, es decir, ofertas de participación, a nivel bilateral, en las actividades de Estados Unidos en la Zona, para lo que este país pondría tanto el capital como la tecnología.

El hecho es que Brasil y Perú abandonaron al Grupo de los 77, con lo que se consiguió afectar seriamente su unidad. Por otra parte, el presidente de la Primera Comisión cooperó con ellos, a pesar de provenir de un país miembro del Grupo de los 77, pero estando ya en extremo ansioso por ver llegar a la Conferencia a un acuerdo, cualquiera que éste fuese.

Para dar contenido a su estrategia, Estados Unidos revivió un

<sup>93</sup> Deep Sea Ventures, Inc., *Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection and Investment*, Gloucester Point, Virginia, November 14, 1974. Ver también *Opinion of the Law Offices of Northcutt Ely on the International Law Applicable to Deep sea Mining Submitted to Deepsea Ventures, Inc.* Washington, D. C., November 14, 1974.

<sup>94</sup> U. S. Senate Committee on Commerce, *The Economic Value of Ocean Resources to the United States*, Washington, 1974, Chapter 4.

sistema que ya se había manejado, a sus instancias, en la sesión de Ginebra. Se trata del sistema de áreas reservadas o *banking system*, por el cual una entidad que solicitara un contrato con la Autoridad ofrecería dos áreas de igual valor en la Zona. La Autoridad otorgaría una de ellas a la entidad y la otra se reservaría para su explotación por la Autoridad y por países en desarrollo. Al Grupo de los 77 le pareció siempre inaceptable este sistema, pues a través de él los países desarrollados se aseguraban una licencia automática en un área de la Zona, mientras que la reservada para la Autoridad y para los países subdesarrollados se quedaría inexplorada por la carencia de capital y tecnología de ambos para aprovecharla. Eventualmente, entonces, también las áreas reservadas pasarían a los países desarrollados.

Finalmente Estados Unidos propuso un sistema por el cual la Autoridad podría efectuar la exploración y explotación de la Zona y sus recursos, pero no monopolizando dichas actividades, sino en un sistema paralelo en el que Estados, empresas estatales, y personas físicas o jurídicas patrocinadas por Estados podrían, en asociación con la Autoridad, efectuar también las citadas actividades. Sin aclarar la naturaleza de la asociación, se incluían condiciones básicas en las citadas entidades se aseguraban el acceso casi automático a los recursos de la Zona, pero sin asegurar a la vez la capacidad de la Autoridad, financiera y tecnológicamente, para aprovechar su poder de emprender actividades en la Zona. A pesar de repetidos rechazos del Grupo de los 77 a este nuevo sistema con ya conocidas y no cambiadas premisas, el presidente de la Comisión, con el apoyo de Brasil y Perú, lo introdujo en la revisión que se hizo al *Texto Único* al finalizar la sesión de primavera en Nueva York.<sup>95</sup> El Grupo de los 77, sin embargo, hizo constar que el documento revisado no reflejaba su posición. Obviamente el presidente de la Comisión falló en cumplir su encargo de que el *Texto Único* refleje sólo la tendencia mayoritaria.

## VI. LOS RECURSOS DE LOS FONDOS MARINOS EN OTROS FOROS INTERNACIONALES

Al principio de este trabajo, se afirmó que la cuestión de los recursos marinos ha sido incluida en las agendas de los diversos foros internacionales en donde se ha tratado de establecer un

<sup>95</sup> A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part I.

nuevo orden económico internacional. Los recursos de los fondos marinos no han sido solamente objeto de tratamiento por la Comisión de Fondos Marinos y por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, sino también por otros foros dedicados más específicamente a negociaciones de tipo económico y, sobre todo, a la búsqueda de un nuevo orden económico internacional:

a) *Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77*: En esta Reunión, que se llevó a cabo en Lima, del 28 de octubre al 7 de noviembre de 1971, los países del Tercer Mundo (más Yugoslavia), que ya para entonces formaban un grupo de, en realidad, 96 miembros, prepararon la estrategia que defenderían unificadamente ante la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, que se celebraría el año siguiente en Chile.

En los párrafos 3 y 4 de la sección 9 de la segunda parte del “documento final” de la Reunión, conocido como “Declaración de Lima”, el Grupo de los 77 reafirmó el principio de que la zona y sus recursos constituyen el patrimonio común de la humanidad, que su administración debe efectuarse mediante un régimen “que asegure el disfrute por los pueblos de todos los Estados de los beneficios que de ellos se deriven, teniendo en particular en consideración los intereses y necesidades de los países en desarrollo, tanto ribereños como sin litoral”, y apoyó el entendimiento de que,

al establecerse las disposiciones para la administración de dicha zona, deberían adoptarse medidas adecuadas para promover el sano desarrollo de la economía mundial y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, así como para reducir al mínimo los efectos económicos desfavorables que pudiera ocasionar la fluctuación de los precios de las materias primas derivada de esas actividades.

b) *Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*: La UNCTAD III, que se llevó a cabo en Santiago de Chile, del 13 de abril al 19 de mayo de 1972, reafirmó en su resolución 52 el contenido de la Declaración de Principios de 1970, incorporando incluso el concepto de la moratoria, y manifestó su preocupación, en su resolución 51, por “la cuestión de las consecuencias económicas y de las repercusiones sobre la economía de los países en desarrollo causadas por la explotación de los recursos minerales” de la zona, por lo que encargó su estudio al secretario general de la UNCTAD, a fin de que propusiera



“medidas concretas y detalladas” para evitar que las consecuencias fueran negativas para los precios de los minerales exportados por los países en desarrollo.

c) *Vigésimo-Noveno Periodo de Sesiones de la Asamblea General: La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*: Durante esta sesión, en 1974, se adoptó la Carta por 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones; el artículo 29 de la Carta reafirma la Declaración de Principios de 1970. Este documento había sido ya considerado por los Sexto y Séptimo Periodos Extraordinarios de Sesiones de la Asamblea General, en los que se determinó trabajar con urgencia para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

## VII. CONCLUSIÓN

Lo que sí refleja el *Texto Único* revisado es una derrota política para el Tercer Mundo, y una indicación de lo limitado de las posibilidades reales de que se adopten normas de derecho económico internacional en este tema de los fondos marinos que, como suponían Borgese y Pardo,<sup>96</sup> se esperaba fuese el primero del nuevo orden económico internacional en ser implementado, dejando de ser una proposición *de lege ferenda* para pasar a ser una proposición *de lege lata*.

Por otra parte, si este asunto fuera indicador de las posibilidades que tienen otros temas en negociación del nuevo orden económico internacional, triste es en verdad el panorama para éste.

En las futuras sesiones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar se decidirá si las nuevas normas del derecho económico internacional referentes al régimen internacional de los fondos marinos se nutren de la filosofía del derecho internacional tradicional, que presupone una libertad de los mares que sólo beneficia a los países tecnológicamente avanzados, si se basan en los postulados de la filosofía que pretende animar el nuevo orden económico internacional, en aras de la justicia económica entre los Estados.

Un elemento fundamental que decidirá, ciertamente, del lado del cuál de las dos anteriores alternativas se inclina el régimen jurídico internacional que llegue a adoptarse para los fondos marinos y sus recursos, será el grado de unidad que mantengan

<sup>96</sup> Vid., *supra*, nota 2.

los países subdesarrollados en las negociaciones para bien de sus pueblos. No ayuda a ver con optimismo el posible resultado final, desafortunadamente, el que la mayoría de los pueblos del llamado Tercer Mundo se encuentren formalmente representados, en las negociaciones, por gobiernos en manos de clases dominantes y de militares, como en el caso de casi toda América Latina, que generalmente anteponen sus propios intereses de clase. Después de todo, es difícil esperar que tales gobiernos se empeñen en negociar normas de derecho económico internacional que puedan poner en peligro su alianza con el capital extranjero. El patrimonio común de la humanidad en los fondos marinos, que debía convertirse en principio del derecho económico internacional, es ciertamente irreconciliable con el orden económico internacional hasta ahora prevaleciente. De lo anterior debe deducirse que el llamado derecho económico internacional no incluirá, necesariamente, normas inspiradas en la filosofía del nuevo orden económico internacional al que dicen aspirar los miembros del Tercer Mundo.