

¿CUAL ES EL ESTATUTO JURIDICO?

QUE REGULA LOS FONDOS MARINOS Y OCEANICOS SITUADOS FUERA DE LOS LIMITES DE LA JURISDICCION NACIONAL

Por

Edmundo VARGAS Carreño
Prof. de Derecho Internacional Público

Importancia económica de los fondos marinos y oceánicos

En los últimos años, como consecuencia de los vertiginosos adelantos científicos y tecnológicos que se han producido, se han abierto insospechadas perspectivas para el aprovechamiento de los recursos naturales del océano, especialmente en lo que dice relación con la explotación de las substancias orgánicas y abundantes riquezas minerales que yacen en su suelo y subsuelo.

Estudios geológicos y de factibilidad económica, por ejemplo, señalan que en la próxima década el petróleo submarino representará alrededor de un tercio de la producción mundial de ese recurso, en circunstancias que en la actualidad la extracción de petróleo de los territorios sumergidos bajo el mar, alcanza sólo un 18% aproximado de la producción total. Ya, a ese respecto, en los Estados Unidos, se están realizando estudios y

trabajos preliminares que permitirán dentro de breve plazo extraer petróleo de zonas submarinas situadas entre los 1.000 y los 2.000 metros de profundidad (1).

Aún de mayor importancia que el petróleo es la posibilidad, relativamente cierta, de extraer de las profundidades de los océanos nódulos de manganeso que contienen una cantidad apreciable de cobre, cobalto, níquel y otros metales.

Desde hace algún tiempo, algunos Estados y particularmente ciertas empresas privadas de países industrializados han venido emprendiendo exploraciones en

(1) K. Edmisten. "What is new in deep ocean drilling". Pág. 28. Citado en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre "Las posibles consecuencias económicas de la extracción de minerales de la zona internacional de los fondos marinos". Docto. A/AC. 138/73. Pág. 5.

los fondos oceánicos que permitirán una pronta explotación de esos ricos nódulos de manganeso. Así, la Unión Soviética y varios países de Europa Oriental han establecido un centro internacional destinado a coordinar sus esfuerzos en materia de aprovechamiento de los minerales submarinos. En una conferencia celebrada en Riga, en 1971, la Unión Soviética indicó que se estaban proyectando expediciones conjuntas en los Océanos Atlántico, Índico y Pacífico a fin de seleccionar posibles lugares para la explotación de minerales (2).

A la vez, numerosas empresas comerciales de varios países industrializados han estado realizando exploraciones de los yacimientos de nódulos, especialmente en el Océano Pacífico. Entre las más importantes de esas empresas puede citarse a la germana federal "Metallgesellschaft A.B."; a las norteamericanas "Deepsea Ventures" y a la "Kennecott Corporation", la que ha desarrollado su propio equipo técnico de muestreo y exploración, y en varios cruceros realizados desde 1967 ha muestreado más de 3.000 lugares donde existen nódulos de manganeso; y a la "Hughes Tool Company", que ya ha invertido una importante suma de dinero, que excede los 50 millones de dólares, en el desarrollo de un sistema de extracción de nódulos de manganeso (3).

De esas actuales exploraciones y de los progresos que, día a día, están experimentando las técnicas extractivas, así como de la presunta reducción de los costos marginales que entraña la obtención de minerales de los fondos marinos, puede predecirse un aumento de las disponibilidades de éstos, lo que llegaría a significar una baja de su precio en los mercados internacionales.

Son estos hechos y consideraciones los que hacen que para los países en vías de desarrollo, como el nuestro y todos aquellos que son importantes productores de minerales, la determinación de un estatuto jurídico conveniente para regular

(2) "Soviet block plans big sea bed study" "The New York Times". 24 de abril de 1971. Citado en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Docto. A/AC. 138/73. Pág. 7.

(3) Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Docto. Cit. Págs. 7 y 8.

los fondos marinos y oceánicos y sus recursos, revista una extraordinaria importancia.

¿Existe una laguna jurídica respecto del régimen jurídico aplicable a los fondos marinos extrajurisdiccionales?

Al discutirse en 1958 en la Conferencia de Ginebra el régimen de la plataforma continental, el criterio mayoritario era considerar que técnicamente no podían explotarse los fondos del mar situados a más de 200 metros de profundidad (4).

Con la posibilidad dada por los recientes adelantos tecnológicos de explotar los recursos situados en los fondos oceánicos, incluso a grandes profundidades, el problema de determinar quién y cómo se beneficiará de los enormes recursos existentes en dichos fondos, se ha transformado en una de las principales materias que enfrenta la comunidad internacional.

En concepto de algunos autores, el régimen jurídico de los fondos marinos y oceánicos estaría determinado por la Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental, la cual al definir a ésta incluyendo el criterio de la "explotabilidad", posibilitaría su extensión progresiva a cualquier profundidad o distancia de las costas. Tales autores (5), criticando la actual definición de la plataforma y proponiendo su revisión, han puesto de manifiesto los inconvenientes que ofrecen estas "plataformas continentales potenciales", las que conducirían a un virtual reparto de los océanos.

(4) El experto holandés Mouton, por ejemplo, había escrito un influyente documento preparatorio para la Conferencia en el que afirmaba la imposibilidad de emprender explotaciones submarinas a grandes profundidades. M.W. Mouton "Recent developments in the technology of exploiting the mineral resources of the continental shelf". Docto. A/Conf. 13/25.

(5) Entre tales autores puede citarse a Arthur Dean ("The Law of the Sea Conference, 1958-1960" en "The Law of the Sea" editado por Lewis Alexander. 1967. Pág. 247); Shigeru Oda ("Proposals for revising the Convention on the Continental Shelf" en "The Columbia Journal of Transnational Law", Vol. 7. 1968. y Juraj Andrassy ("International Law and the resources of the sea". New York, 1970. Pág. 89).

Por otra parte, ciertos autores sostienen que los principios generales que regulan el uso y aprovechamiento de la alta mar y sus recursos, son aplicables a los fondos marinos extrajurisdiccionales y sus riquezas (6). De acuerdo a esta explicación, los fondos marinos y oceánicos estarían regulados por una serie de normas y principios derivados de la costumbre y también de tratados, como la Convención de Ginebra de Alta Mar, los cuales establecerían, al igual que para la alta mar, el principio fundamental de la libertad de explotación.

Es evidente que una aplicación mecánica de los principios en vigor relativos a la alta mar, podría ser injusta, sobre todo porque al amparo de esa libertad los únicos beneficiarios serían aquellos que, debido a su mayor capacidad económica y técnica, se encuentran en mejor situación para explotar los referidos fondos, impidiendo así una adecuada participación de los países más débiles. Como señala la "Comisión para estudiar la Organización de la Paz", que dirige el destacado internacionalista norteamericano Lovis Sohn, "esta solución (de aplicar a los fondos marinos el mismo régimen de la alta mar) es inaceptable. Ella permitiría sólo a unos pocos Estados que tienen la necesaria capacidad tecnológica, repartirse entre ellos las riquezas de los océanos; los habilitaría para tomar todo lo que ellos quisieran, sin ninguna consideración por el bien común de la humanidad; llevaría a una división de los océanos entre unas pocas grandes potencias, siguiendo las mismas líneas de la división de Africa en el siglo XIX; y tal competición neocolonialista podría fácilmente degenerar en una nueva era de guerras imperialistas" (7).

En el Comité de las Naciones Unidas sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, desde su establecimiento por la Resolución 2340 (XXII) de la Asamblea General, se fue manifestando como criterio

(6) John Columbus. "Derecho Internacional Marítimo", Pág. 45; Conforti, "Il regime giuridico dei mari", Milano, 1957. Pág. 284.

(7) Commission to study the organization of peace Preliminary Report. "The United Nations and the Oceans", New York, 1972. Pág. 17.

mayoritario el de considerar que los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales no eran asimilables a ninguna de las categorías jurídicas que regulan otros espacios marítimos y que, precisamente, la labor de ese Comité consistía en proporcionar los elementos que permitieran llenar esa laguna jurídica.

Sobre esas bases, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2749 (XXV), reconoció en su parte introductoria: "que el actual régimen jurídico de la alta mar no proporciona normas sustantivas que regulan la exploración de la susodicha zona y la explotación de sus recursos".

El patrimonio común de la humanidad

Cuando el año 1967 el embajador Pardo, de Malta, introdujo al debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas el tema de los fondos marinos y oceánicos situados fuera de la jurisdicción nacional, lo hizo con el propósito fundamental de lograr un acuerdo internacional que permitiera una utilización pacífica de dichas zonas, excluyendo la posibilidad de colocación de armas nucleares en ellas y, a la vez, lograr una cooperación internacional para que dichos fondos y sus recursos pudieran beneficiar a toda la humanidad.

Sin embargo, en el transcurso del debate que se fue produciendo tanto en la Asamblea General como en la Comisión que ésta creó para la utilización pacífica de esos fondos marinos y oceánicos, un grupo importante de países en desarrollo comenzó a orientar las discusiones en torno a la propiedad de los enormes recursos minerales existentes en los fondos situados bajo la alta mar. En concepto de esos países, dichos fondos y sus recursos deberían pertenecer a toda la humanidad y, dentro de ella, beneficiar especialmente a los Estados en desarrollo, los cuales así podrían participar junto a los demás Estados en su administración y aprovechamiento.

De ese modo, se fue elaborando el concepto de "patrimonio común de la humanidad" para designar a la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos y sus recursos.

Inicialmente este concepto fue resistido por varios Estados industrializados, los cuales adujeron que la fórmula del "patrimonio común de la humanidad" no se prestaba fácilmente a una interpretación jurídica precisa. De acuerdo a esta posición, no resultaba conveniente utilizar fórmulas de contenido incierto o ambiguo para designar a la zona internacional de los fondos marinos; en cambio, en concepto de esos países industrializados, era preferible la aplicación del régimen de la alta mar al suelo y subsuelo de ésta, lo cual abriría los fondos oceánicos al aprovechamiento de todas las naciones, en igualdad de condiciones y sin que se pudiese pretender ejercer soberanía por ningún Estado sobre cualquier parte de esa zona (8).

Esos intentos fueron desechados por los países en desarrollo, los cuales reiteraron la noción del "patrimonio común de la humanidad", en el sentido de que ella, antes que nada, tiene una justificación política útil en cuanto introduce el concepto de que la zona en cuestión y las riquezas que ella encierra fueron legadas a toda la humanidad (9), por lo que el principio de la igualdad de oportunidades y libertad de explotación sólo beneficiaría a aquellos Estados que se encuentran en condiciones técnicas y económicas para explotar los fondos.

En definitiva, y después de arduas negociaciones con los Estados industrializados, el concepto de que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo situados fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos de esa zona, son patrimonio común de la humanidad, fue reconocido formalmente por la Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Esta resolución, titulada "Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de

(8) Naciones Unidas. Docto. A/AC. 138/SC. 1.SR. Pág. 8 y siguientes.

(9) Los textos originales, en inglés, se refieren a "The common heritage of mankind", lo que, oficialmente, ha sido traducido al español como "Patrimonio común de la Humanidad".

los límites de la jurisdicción nacional", aprobada el 16 de diciembre de 1970, con el voto favorable de 108 Estados (entre ellos el de todos los latinoamericanos), ninguno en contra y 19 abstenciones, es una de las más trascendentales y significativas pronunciadas por el principal órgano de la comunidad internacional.

En dicha Resolución se afirma la existencia de una zona internacional de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo, reconociéndose que sus límites aún no se encuentran determinados; se señala que esa zona deberá reservarse exclusivamente para fines pacíficos y que su exploración y explotación de los recursos en ella existentes deberán llevarse a cabo en beneficio de toda la humanidad: se considera esencial el establecimiento, lo antes posible, de un régimen internacional para esa zona y sus recursos, la que deberá incluir un mecanismo internacional adecuado; y, fundamentalmente, se proclaman solemnemente quince principios destinados a regular esa zona internacional, los cuales se estudiarán en los párrafos siguientes.

La Resolución 2749 (XXV) 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.

Por otra parte, en consideración al amplio consenso de que dispone la Resolución 2749 (XXV), así como los principios declarados por ella, parece evidente que el régimen que se establezca en un instrumento convencional para la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos no podrá prescindir de aquellos principios fundamentalmente ya establecidos por la mencionada resolución.

Naturaleza jurídica de la zona de los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales

La Resolución 2749 (XXV), como se señaló anteriormente, establece que:

"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".

Jurídicamente este concepto de "patrimonio común de la humanidad" para calificar esa zona internacional, está caracterizado por un elemento negativo y otro positivo, descritos por la propia Resolución 2749 (XXV).

El sentido negativo, expresado en los principios segundo y tercero de la mencionada resolución, se refiere a que la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos no estará sujeta a apropiación por medio alguno por Estados o personas, naturales o jurídicas, y ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de ella; y que, por lo tanto, ningún Estado o persona podrá reivindicar, ejercer o adquirir derechos con respecto a la zona o sus recursos que sean incompatibles con el régimen internacional de dicha zona.

En su acepción positiva, la noción de patrimonio común de la humanidad, según lo prescribe el principio séptimo de la Resolución 2749 (XXV), implica que la exploración de la zona extrajurisdiccional de los fondos marinos y oceánicos y la explotación de sus recursos, deberán realizarse en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la ubicación geográfica de los Estados o del hecho de que se trate de países ribereños o sin litoral y prestando especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

Es evidente que a este nuevo espacio marítimo no se le puede fácilmente caracterizar con las antiguas fórmulas del Derecho Romano, como las de "res nullius" o "res communis", cuya aplicación a otras áreas del derecho del mar es incluso dudosa.

Con todo, y con el solo propósito de expresar aproximadamente un criterio acerca de la naturaleza jurídica que tiene la zona de los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales bajo el concepto de patrimonio de la humanidad, podría calificársela como de "res communis, communitas usus".

Ella constituye una "res communis" en el sentido que los referidos fondos pueden ser considerados propiedad en común de la humanidad. El titular así del derecho de propiedad sería la humani-

dad en su conjunto (10). A la vez, se trataría de un "communitas usus"; el uso para los fines de la explotación sería comunitario. De ese modo, la comunidad internacional organizada, a través de la administración y explotación que ejercerá o controlará, sería el titular de ese derecho de uso.

Características de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos

La Resolución 2749 (XXV), además, proporciona otros principios destinados a regular los fondos marinos y oceánicos y sus recursos situados fuera de los límites de la jurisdicción nacional, los cuales junto con el concepto de patrimonio común de la humanidad y los elementos que lo integran, sirven para caracterizar dicha zona.

Una de esas características, expresada en los principios quinto y octavo de la citada declaración, es que la zona debe ser utilizada exclusivamente para fines pacíficos. En aplicación de ese principio se concluyó posteriormente el "Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo", el cual había sido recomendado por la misma vigésimaquinta Asamblea General en su Resolución 2660. De ese modo, la desnuclearización de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos se suma a la que ya ha sido acordada para otras regiones o espacios.

Corolario de ese principio, es el señalado en el numeral sexto, en virtud del cual las actividades de los Estados en la zona deberán ajustarse a los principios y normas aplicables del derecho internacional, incluidas la carta de las Naciones Unidas y la Resolución 2625 (XXV) re-

(10) El que "la humanidad" sea titular de derechos ha sido ya reconocido por el Tratado "Sobre los Principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes", cuyo artículo primero dispone que: "La exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, e incumben a toda la humanidad".

lativa a la "Declaración sobre los 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". Este principio tiene una gran importancia, ya que su incorporación a la Resolución 2749 (XXV) denota la voluntad de la comunidad internacional de regular sus actividades en dicha zona internacional mediante principios tales como la interdicción del uso o amenaza de la fuerza, el arreglo pacífico de las controversias internacionales, la obligación de cooperación entre los Estados y la no intervención.

La Declaración contenida en la Resolución 2749 (XXV) incluye también entre sus principios, particularmente los manifestados en los números 10 y 11, el fomento de la cooperación internacional para fines de investigación científica, de prevención y control de la contaminación y de la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino, así como de protección y conservación de los recursos naturales de la zona.

En las actividades que los Estados emprendan en la zona, incluidas las relaciones con sus recursos, conforme lo dispone el principio décimosegundo de la Declaración, deberán respetarse los derechos e intereses de los Estados ribereños, como en general de todos los demás Estados, que puedan verse afectados por esas actividades. En aplicación de esa norma, se exige la celebración de consultas con los Estados ribereños interesados con respecto a las actividades relacionadas con la exploración de la zona y la explotación de sus recursos a fin de evitar la vulneración de sus derechos e intereses.

Aunque pareciera obvio e innecesario señalarlo, la Resolución 2749 (XXV) en su numeral trece, ha querido reiterar que el régimen establecido para los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, no afectan el estatuto jurídico de las aguas suprayacentes de la zona ni al del espacio aéreo situado sobre esas aguas.

La Declaración también ha consagrado el principio de la responsabilidad por los daños causados por actividades ilícitas dentro de la zona internacional. A tal efecto, el numeral catorce señala la obligación de todo Estado de garantizar

las actividades en la zona, incluidas las relacionadas con sus recursos, responsabilidad ésta que no sólo es directa sino también incluye a sus organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales o personas sujetas a su jurisdicción. La misma responsabilidad incumbe a las organizaciones internacionales.

El régimen y mecanismo internacionales

La Resolución 2749 (XXV), obviamente, sólo ha señalado principios generales. En su numeral nueve, sin embargo, se contempla la necesidad de establecer, mediante un tratado futuro, un régimen y mecanismo internacionales para regular las actividades en la zona de los fondos marinos extrajurisdiccionales, al disponerse que:

"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".

Por otra parte se han presentado en el Comité de los fondos marinos y oceánicos diversos proyectos de tratados tendientes a regular los diversos aspectos de ese régimen y mecanismo internacionales (11).

(11) Los proyectos, hasta ahora presentados, son de los Estados Unidos (Docto. A/AC. 138/25); del Reino Unido (Docto. A/AC. 138/46); de Francia (Docto. A/AC. 138/27); de la República Unida de Tanzania (Docto. A/AC. 138/33); de la Unión Soviética (Docto. A/AC. 138/43); de Polonia (Docto. A/AC. 138/44); de Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (Docto. A/AC. 138/49); de Malta (Docto. A/AC. 138/53); de Afganistán, Austria,

En general, esos proyectos incluyen proposiciones de normas referentes a los límites de la zona, el desarrollo de cada uno de los principios contenidos en la Declaración de la Resolución 2749 (XXV) y, fundamentalmente, respecto del establecimiento de un mecanismo internacional, determinando cuáles serían sus propósitos, principios, funciones y poderes, así como los órganos encargados del funcionamiento de ese mecanismo.

Todos los mecanismos propuestos, en realidad, parten del supuesto del concepto de "patrimonio común de la humanidad", el cual implica el establecimiento de un régimen internacional administrado por un órgano representativo de la comunidad internacional, con el fin de que regule la explotación de los recursos en consideración al bienestar de la humanidad.

Asimismo, existe consenso de que, cualquiera que sea la naturaleza del mecanismo que se establezca, éste deberá tener alguna tuición en las diversas fases del desarrollo de los recursos minerales, los cuales, en términos generales, comprenden el establecimiento y definición de los datos básicos, en especial de orden geológico, la exploración de la zona con el fin de localizar la concentración o depósitos de minerales; la evaluación de esa concentración o depósito, y su explotación. También se ha manifestado un importante grado de coincidencia en cuanto a que el régimen deberá asegurar el desarrollo y la administración ordenadas y racionales de la zona y de sus recursos; promover la investigación científica en dicha zona; y adoptar medidas para prevenir o atenuar la contaminación.

Las discrepancias en los diversos proyectos de tratados se manifiestan fundamentalmente en lo que respecta a los poderes y funciones que deberá tener el mecanismo y los órganos que se establezcan. Mientras los proyectos de las grandes potencias marítimas, en general, no confieren ninguna participación directa a esos órganos en la exploración o explota-

ción de la zona y sus recursos, limitando su actividad a funciones meramente administrativas, como las de llevar un registro de las actividades emprendidas o proyectadas, otorgar licencias o concesiones de exploración o explotación o, a lo más, mantener una supervigilancia de las actividades llevadas a cabo por Estados o empresas privadas en la zona, el proyecto de los trece países latinoamericanos (12) otorga a la autoridad que deberá crearse, poderes para realizar por sí misma las actividades de exploración o explotación de la zona, o para emprender esas funciones mediante los servicios de empresas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, ya sea a través de un sistema de contratos o la constitución de empresas mixtas.

En cuanto a los órganos que se contemplan, los distintos proyectos, por lo general, siguen la misma estructura de los órganos subsidiarios o de los organismos especializados de las Naciones Unidas; esto es, una Asamblea General con la participación de todos los Estados que sean parte del mecanismo; un Consejo Ejecutivo o de Administración relativamente reducido y un Secretariado General. En algunos proyectos se contemplan además la creación de un tribunal o de comisiones u órganos subsidiarios.

En el proyecto latinoamericano (13), consecuentemente con las funciones que se le asignan al mecanismo propuesto para los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales, se propone el establecimiento de una empresa encargada de realizar todas las actividades técnicas, industriales y comerciales relacionadas con la exploración de la zona y la explotación de sus recursos, la que podrá ejercer esas funciones por sí misma o a través de empresas mixtas con personas jurídicas debidamente patrocinadas por Estados.

La moratoria en la explotación de los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales

Tanto en la Asamblea General de las Naciones Unidas como en la Comisión

Bélgica, Hungría, Nepal, Países Bajos y Singapur (Docto. A/AC. 138/55); de Canadá (Docto. A/AC. 138/59) y de Japón (Docto. A/AC. 138/63). Una completa comparación entre esos proyectos puede verse en el Documento de la Secretaría General de las Naciones Unidas, A/AC. 138/L.10.

(12) Docto. A/AC. 138/49. Artículos 14 y 15.

(13) Docto. A/AC. 138/49. Artículo 33.

creada por ésta, a medida que transcurría el debate y se iba formando el criterio de la necesidad de establecer un régimen y mecanismo internacionales para la zona de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, se llegó a la conclusión que tal régimen y mecanismo eran incompatibles con las actividades que algunos Estados o empresas venían realizando en la explotación de esos fondos extrajurisdiccionales.

Por ello, la Asamblea General, en su Resolución 2574-B (XXIV), estableció una moratoria para que no pudiesen emprenderse tales explotaciones mientras no se determinara el régimen aplicable a la zona, al disponer que:

"a) Los Estados y las personas físicas o jurídicas están obligadas a abstenerse de cualquiera actividad 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 parte de esa zona o sus recursos".

Esa moratoria, que se encuentra implícita en la Declaración contenida en la Resolución 2749 (XXV) fue reiterada por la III UNCTAD, celebrada en 1972 en Santiago de Chile.

Lamentablemente, dicha moratoria no ha sido respetada, como se vio anteriormente, por ciertos Estados o empresas, las que han continuado emprendiendo actividades de exploración y explotación en la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos.

La delimitación entre la zona internacional de los fondos marinos oceánicos y la sometida a la jurisdicción nacional

Al iniciarse las discusiones en torno a la proposición de Malta, uno de los primeros problemas que surgieron fue el de los límites de la zona internacional. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo abogaron por que, en primer lugar, se estableciera el régimen internacional y, una vez que se tuviera la certeza de que éste era aceptado por las grandes potencias marítimas, se procediere a determinar sus límites. En definitiva, éste ha sido el criterio que se ha seguido.

Sin embargo, a raíz de la presentación del proyecto de los Estados Unidos sobre los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, el Presidente Nixon, en su discurso pronunciado el 23 de marzo de 1970, declaró que todos los Estados, mediante un tratado internacional, deberían renunciar a "sus pretensiones nacionales sobre los recursos naturales de los fondos marinos más allá del punto en que la alta mar alcanza una profundidad de 200 metros".

Tanto el proyecto norteamericano como las declaraciones de su Presidente, junto con reabrir el debate sobre la delimitación de la zona internacional, produjeron una honda preocupación en aquellos Estados, como los del Pacífico Sur americano, que prácticamente carecen de una plataforma continental geomorfológica, ya que en dichos países el descenso brusco hacia el fondo del mar se produce a las pocas millas de la costa.

De ser, pues, aceptada esa proposición inicial de los Estados Unidos, no pocos Estados dispondrían de una zona de fondos marinos muy reducida sobre la que podrían ejercer su jurisdicción.

Es difícil, sin embargo, que esa iniciativa pueda prosperar. En efecto, en la Comisión de las Naciones Unidas se han adelantado diversas otras proposiciones, las que han contado con una mayor acogida, para que el límite entre la zona internacional y la sometida a las respectivas jurisdicciones nacionales sea efectuado no sólo con criterios batimétricos, sino, atendiendo además a otros factores, principalmente la extensión en la superficie sobre la cual el Estado ribereño ejerce su jurisdicción. Un resumen de esas proposiciones puede leerse en el informe de la Subcomisión jurídica sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos, en el cual se expresa: (14)

"Al debatirse una definición precisa de la zona fuera de los límites de la jurisdicción nacional, hubo acuerdo general en que la definición debiera tener en cuenta los intereses de los Estados ribereños y sus derechos conforme al derecho internacional actual y los intereses de la comunidad internacional en su totalidad. Muchas delegaciones propusieron un cri-

(14) Docto. A/AC/138/SC.I/S.R.28 Pág. 417.

terio fundado en la distancia. Otras consideraron que debiera emplearse una combinación de la profundidad y la distancia. Otras prefirieron el criterio geomorfológico del margen continental solamente o en combinación con el criterio de la distancia, o todos los criterios utilizados por el derecho internacional consuetudinario o convencional. Respecto de las cifras propuestas, bastantes delegaciones de diferentes regiones sugirieron que la cifra de 200 millas era razonable y apropiada; otras delegaciones propugnaron límites sustancialmente inferiores, que en general variaban entre las 40 y las 100 millas; de las delegaciones que mencionaron el criterio de la profundidad, muchas propusieron la isóbara de 200 metros, mientras que otras mencionaron profundidades de hasta 2.500 metros. También se sugirieron arreglos regionales".

El problema de la delimitación de la zona internacional con respecto a las nacionales aparece, hasta ahora, como uno de los más difíciles de resolver y su solución dependerá fundamentalmente de aquella que sea acordada para los límites de los otros espacios marítimos en los que el Estado ribereño ejerce su jurisdicción.

Lo importante es que la fórmula que finalmente se adopte pueda contar con el mayor consenso posible. Y, en ese sentido, así como la proposición norteamericana de atender exclusivamente a factores batimétricos es inaceptable, lo son también aquellas otras fórmulas, como las de Malta (15), que consideran únicamente la extensión de 200 millas marinas, la cual implica la renuncia a la jurisdicción más allá de esa distancia de los fondos situados a menos de 200 metros de profundidad.

Un criterio realista tendiente a obtener un amplio consenso, en cambio, deberá partir del reconocimiento de las actuales jurisdicciones nacionales reclamadas por los Estados ribereños e intentar armonizar éstas con la voluntad de establecer un efectivo régimen internacional. Sobre ese particular la mejor solución pareciera ser aquella que faculte al Estado ribereño a fijar su jurisdicción sobre sus áreas sub-

marinas, atendiendo a uno de estos tres criterios, a su elección: a) el de la distancia máxima de 200 millas; b) el de una profundidad máxima, la que puede ser incluso superior a los 200 metros; y c) el del borde exterior de la emersión continental, siempre que éste no exceda de una determinada distancia o profundidad que sería necesario determinar.

De este modo, no sólo se lograrían límites relativamente precisos para la zona internacional, sino que ya no se justificaría mantener el concepto, incierto para el establecimiento de esa área internacional, de la "explotabilidad" como elemento integrante de la plataforma continental. En ese caso incluso la noción de plataforma continental, como categoría jurídica propia, no tendría razón de ser y los fondos marinos y oceánicos bien podrían ser susceptibles de dividirse entre una zona sometida a la jurisdicción de los Estados y otra sujeta a un régimen internacional.

Chile y los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional

Desde que la proposición de Malta comenzó a ser discutida en la Asamblea General y en la Comisión que ésta creó para los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, nuestro país demostró un vivo interés en el tema y participó activamente en sus debates y deliberaciones, insistiendo en la necesidad de que la zona internacional que debería establecerse fuese considerada patrimonio común de la humanidad y ella pudiera, en consecuencia, beneficiar a todos los Estados.

Chile y en general todos los Estados de América Latina, en Naciones Unidas, han insistido que el régimen y mecanismos internacionales que se establezcan para los fondos marinos extrajurisdiccionales sean lo suficientemente dinámicos para que efectivamente los fondos y sus recursos constituyan ese patrimonio común de la humanidad, mediante una adecuada participación de la comunidad internacional en su administración y explotación. Por ello, los países latinoamericanos han manifestado sus reservas a un mecanismo internacional que se limite a

(15) Docto. A/AC. 138/53. Artículos 36, 37 y 38.

otorgar licencias o concesiones a Estados o empresas privadas, para que sean éstos los que realicen la exploración o explotación de los fondos.

Dentro de la concepción latinoamericana, la autoridad a establecerse para los fondos marinos y oceánicos extrajurisdiccionales debe asumir un papel más activo que el que prevén los proyectos de las grandes potencias marítimas e, incluso, en el proyecto de los trece países de América Latina, a diferencia de todos los otros proyectos, se contempla, como uno de los órganos del mecanismo internacional, una empresa internacional, capaz de emprender directamente o en asociación con otras empresas patrocinadas por Estados, actividades de orden técnico, industrial o comercial relacionadas con la exploración o explotación de los fondos.

Para Chile, como para todo país productor de minerales, el establecimiento de un régimen internacional adecuado es

fundamental, especialmente por la gravitación que tendrá la explotación de los minerales del fondo del mar en sus respectivas economías.

No se trata, ciertamente, de reducir los límites nacionales en provecho de ese régimen internacional futuro; pero sí es importante robustecer los mecanismos internacionales que, de otra manera, serían substituidos por las grandes potencias o consorcios internacionales que cuentan con una mayor capacidad tecnológica y económica. Entre otros aspectos, ello supone límites relativamente precisos para el área internacional.

Una decisión sobre ese importante problema es urgente y la única manera de lograrla es con criterios que sean capaces de compatibilizar los derechos que actualmente ejercen los Estados sobre diferentes espacios marítimos, con la necesidad de establecer un régimen internacional verdaderamente eficaz.