

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/AC.138/59
24 de agosto de 1971

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION SOBRE LA UTILIZACION CON FINES PACIFICOS
DE LOS FONDOS MARINOS Y OCEANICOS FUERA DE LOS
LIMITES DE LA JURISDICCION NACIONAL

Distr. doble

REGIMEN Y MECANISMO INTERNACIONALES DE LOS FONDOS MARINOS

Documento de trabajo presentado por la delegación del Canadá

Introducción

Este documento de trabajo, presentado por la delegación del Canadá como base para los debates, no refleja necesariamente la opinión final y definitiva del Gobierno del Canadá.

En opinión de la delegación del Canadá, la Declaración de principios sobre los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales del año pasado (resolución 2749 (XXV) de 17 de diciembre de 1970), representa el núcleo, fundamento y estructura de un proyecto de tratado sobre los fondos marinos acerca del cual la comunidad internacional ha llegado a un consenso. En consecuencia, el objeto de este documento de trabajo es examinar el modo en que la Declaración de principios podría reflejarse en el futuro tratado sobre los fondos marinos.

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”.

Naturalmente, este es el principio fundamental que ha de incorporarse en el futuro tratado, ya textualmente, ya con otras palabras al mismo efecto. Es el principio del cual se desprenden todos los demás y que determina los objetivos y funciones del régimen y mecanismo internacionales de los fondos marinos. Sin embargo, ello no significa que

las Naciones Unidas deban tener soberanía sobre la zona y sus recursos, lo mismo que no la tienen sobre los cuerpos celestes. Se considera que tal soberanía no sólo sería innecesaria sino que podría encerrar graves peligros de conflicto entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros. Lo que se deduce de este principio es el reconocimiento de la evidente necesidad de crear un dispositivo institucional para la protección, administración y explotación del patrimonio común; dispositivo que permita no sólo la distribución equitativa de los beneficios sino también la participación equitativa en la explotación y administración del patrimonio común.

Ahora bien, el concepto de patrimonio común no debe interpretarse en el sentido de que, habida cuenta del estatuto jurídico único de la zona, pueda darse automáticamente obligatoriedad universal al futuro tratado de los fondos marinos, incluso para los Estados que no se adhieran a él. Esta nota de cautela es particularmente importante dado que el tratado afectará a los límites nacionales de jurisdicción marítima. Al mismo tiempo, debe conseguirse que el tratado cuente, si no con la aceptación universal, sí al menos con algo muy parecido, puesto que de otro modo el concepto de patrimonio común podría verse frustrado, ya por la mayoría de los Estados partes en la estructuración del tratado, ya por la minoría de Estados que quedase fuera de él. Naturalmente, es posible que ciertos elementos fundamentales del tratado, como el concepto del patrimonio común, lleguen a ser o incluso sean ya considerados como principios del derecho internacional consuetudinario que obligan a los Estados independientemente de toda la disposición convencional.

Hay que tener en cuenta que podrá crear dificultades la afirmación de que la propia zona internacional de los fondos marinos, y no sólo sus recursos, es patrimonio común de la humanidad. De tal afirmación cabría deducir que todas las utilizaciones de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional y todas las actividades en ellos realizadas, y no sólo las directamente relacionadas con la exploración y explotación de los recursos, tienen que ser necesariamente reguladas por el régimen y mecanismo internacionales que se establezcan.

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".

Este principio también podría ser incorporado textualmente en el tratado. Sin embargo hay que señalar que está enunciado en términos absolutos y no está limitado por

la expresión "Estas partes". En otras palabras, también debería considerarse que este elemento obliga no sólo como disposición convencional sino también como principio del derecho internacional consuetudinario. La necesidad de esa doble validez es evidente y subraya una vez más la importancia de lograr la aceptación prácticamente universal del tratado. Al elaborar aún más este principio convendría disponer en el futuro tratado que los Estados (en este caso los Estados partes) no reconocerán ningún intento de apropiación o de reivindicación o de ejercicio de soberanía o de derechos soberanos. Teniendo en cuenta la experiencia internacional de las diversas utilizaciones de la alta mar, así como los usos posibles de los cuerpos celestes, también sería aconsejable dar en el tratado una indicación más clara de en qué podría consistir una forma de apropiación que no llegase a ser una reivindicación o un ejercicio de soberanía o de derechos soberanos (cuestión que está estrechamente vinculada tanto al ámbito de actividades que serían reguladas por el régimen cuanto a la reserva de los fondos marinos para fines exclusivamente pacíficos). A dicho efecto cabría definir la "apropiación" como toda utilización exclusiva o toda denegación del derecho de acceso no previstas en el tratado.

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."

Este principio podría incorporarse en el futuro tratado con ligeras modificaciones de redacción. Así, cabría estipular en el tratado que no podrá adquirirse sobre la zona y sus recursos ningún derecho que sea "incompatible con este tratado", o que no podrá adquirirse ningún derecho de esa clase "salvo conforme a lo dispuesto en ese tratado". También en este caso conviene señalar la aplicabilidad universal de esta disposición, aunque tenga un carácter menos absoluto en la fórmula "incompatible con este tratado". El objetivo esencial de esta disposición sería reservar al mecanismo internacional el derecho exclusivo a conceder licencias para las actividades reguladas por el tratado. Sin embargo, el principio no debería redactarse ni interpretarse de modo que los concesionarios no pudiesen adquirir derechos de propiedad o dominio sobre los recursos por ellos extraídos de los fondos marinos y oceánicos conforme a lo dispuesto en el tratado.

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

La labor de traducir este principio en disposiciones convencionales plantea una dificultad básica, porque la actual redacción no aclara si el régimen internacional regulará la explotación de los recursos minerales únicamente o también de los recursos vivos de los fondos marinos, y también porque no define las "demás actividades conexas" que serán reguladas por el régimen internacional. En cuanto a la primera ambigüedad, es decir, si el régimen internacional debería aplicarse a los recursos minerales únicamente o también a los recursos vivos de los fondos marinos, hay que señalar ante todo que tanto los recursos vivos como los minerales de los fondos marinos quedan sujetos a los derechos soberanos exclusivos del Estado ribereño en virtud de la Convención de 1958 sobre la plataforma continental. Además, según algunos expertos, en los fondos marinos no hay recursos vivos de alguna importancia a una profundidad de más de aproximadamente 1.800 metros, lo cual en la mayoría de los casos los situaría claramente dentro de los límites exteriores de la margen continental. En consecuencia, la decisión que en definitiva se tome sobre los límites de la zona internacional de los fondos marinos repercutirá directamente sobre la posible aplicación del régimen internacional a los recursos vivos de los fondos marinos. Otro factor que complica la cuestión es la sugerencia hecha en algunos círculos de que la jurisdicción de los Estados ribereños sobre las pesquerías (tanto para las especies migratorias como para las sedentarias) se extienda, según la decisión que se tome sobre los límites de la zona internacional de los fondos marinos, para incluir parte de esa zona (con inclusión de las aguas suprayacentes). La conclusión más lógica a que puede llegarse teniendo en cuenta estos diversos factores es que sería tanto prematuro como innecesario, por el momento, tomar una decisión firme en un sentido u otro sobre la posible aplicación del régimen internacional de los fondos marinos a los recursos vivos de los fondos marinos y que, por ahora, conviene dejar abierta esa posibilidad.

En cuanto a la segunda ambigüedad de la actual formulación de ese principio, relativa a la definición de las "demás actividades conexas", se considera que no sería realista tratar de que el futuro régimen regulase todas las utilizaciones de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional y todas las actividades que en ellos se realizasen. El objetivo fundamental del régimen internacional debería ser promover la exploración y explotación de los recursos de la zona internacional de los fondos marinos en beneficio de la humanidad en general y de los países en desarrollo en particular. Para ello será necesario que el régimen tenga ciertas facultades conexas de reglamentación a fin de evitar que las otras actividades entorpezcan indebidamente el aprovechamiento de los recursos de los fondos marinos y de establecer una protección contra la contaminación del mar resultante de las actividades realizadas en los fondos marinos. En principio, no deberían negarse al régimen ciertos poderes, por ejemplo para el tendido de tuberías, puesto que se trata de una actividad directamente relacionada con la explotación de los recursos de los fondos marinos. No obstante, convendrá definir esas facultades conexas de reglamentación con la máxima precisión posible y limitar el ámbito del régimen a las funciones que sean necesarias para establecer un sistema ordenado, eficaz y equitativo de exploración y explotación de los recursos de los fondos marinos. Hay que actuar con prudencia al definir el ámbito del régimen, no sólo por los complejos y trascendentales problemas que implica cualquier intento de reglamentar todas las utilizaciones y actividades, sino también por el peligro de que de otro modo se demore indefinidamente el establecimiento de un régimen para la exploración y explotación de los recursos.

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."

La cuestión de la utilización con fines pacíficos se trata en relación con el principio 8, que regula sustantivamente esta cuestión. En cuanto a los demás aspectos de este principio, conviene apuntar en primer lugar que la frase "de conformidad con el régimen internacional" vuelve a plantear la cuestión de si el régimen regulará todas las utilizaciones de los fondos marinos y todas las actividades realizadas en ellos.

Nó obstante, la disposición esencial que debe incluirse en el tratado partiendo de este principio se refiere al acceso a los fondos marinos y a su utilización en condiciones de igualdad por todos los Estados. Esto, naturalmente, plantea el problema de la igualdad de acceso de los Estados sin litoral, tan minuciosamente examinado en el informe del Secretario General A/AC.138/37, de 11 de junio de 1971. El acceso de los Estados sin litoral a los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional podría muy bien plantear no sólo problemas de tránsito por tierra, por las aguas internas y por el mar territorial de los Estados vecinos sino también problemas relacionados con las instalaciones y servicios suplementarios existentes en el litoral (por ejemplo para almacenamiento o elaboración) y comercialización en el territorio de esos Estados vecinos, y acaso también en el territorio de Estados no vecinos situados en las proximidades de la zona explotada por el Estado sin litoral afectado. Como se indica en el informe del Secretario General, los problemas de tránsito podrán resolverse generalmente acudiendo a los actuales tratados multilaterales y bilaterales y mediante otros acuerdos de esta clase. Los tratados vigentes orientan menos sobre la cuestión más difícil de las instalaciones y servicios suplementarios existentes en el litoral y sobre las medidas para la comercialización; pero también en este caso la solución puede consistir en concluir acuerdos subregionales como se sugiere en el informe del Secretario General. Estos mismos problemas, conviene tenerlo en cuenta, podrían plantearse si el propio mecanismo internacional efectuase directamente operaciones en los fondos marinos o tomase disposiciones para que las realizasen contratistas, si bien en ese caso entrarían en juego las relaciones entre el mecanismo internacional y el Estado ribereño próximo a la zona de sus operaciones, más que las relaciones entre un Estado sin litoral y el Estado ribereño.

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 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, 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."

Este principio podría incluirse textualmente en el futuro tratado. No obstante, como se reconoce en el preámbulo de la Declaración, la frase "se ajustarán a los

principios y normas aplicables del derecho internacional" no debe interpretarse en el sentido de que, de algún modo, el futuro tratado sobre los fondos marinos se basa en el régimen de la alta mar mediante una especie de aplicación a la inversa de la teoría de la "jurisdicción creciente". Al contrario, el tratado tiene que basarse en la idea totalmente nueva del patrimonio común de la humanidad, sin dejar de tener en cuenta la relación necesariamente íntima entre las actividades en los fondos marinos y las de las aguas suprayacentes. En otras palabras, el tratado debe estipular una especie de "coexistencia pacífica" entre las actividades realizadas en la superficie y las efectuadas en los fondos.

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."

Este principio podría ser incorporado palabra por palabra, pero, naturalmente, habrá que formularlo con más precisión (lo que se hace en parte en el principio 9, en el que se habla de garantizar "la participación equitativa... en los beneficios"). Habrá que dictar disposiciones para que el importe de los pagos hechos al mecanismo internacional sea tal que permita contribuir de un modo significativo al progreso económico de los países en desarrollo, pero sin que ello entorpezca las cuantiosísimas inversiones necesarias para poder explotar los recursos de los fondos marinos. Habrá que prever igualmente la utilización de los ingresos obtenidos de la explotación de los fondos marinos para financiar los gastos de funcionamiento del mecanismo internacional, asegurar la protección del medio marino, desarrollar el conocimiento de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, y prestar a los Estados asistencia técnica para estos fines.

Se plantean problemas aún más fundamentales para determinar si el hecho de que deban tenerse particularmente en cuenta los intereses y necesidades de los países en desarrollo significa que éstos deberán gozar de ciertas preferencias, no sólo en la distribución de los ingresos sino también en la asignación de las licencias y en las disposiciones sobre comercialización. A este respecto, es de primordial importancia que el régimen establecido facilite todo lo posible la participación de los

países en desarrollo en las actividades de exploración y explotación de los fondos marinos, pero será sobre todo al hacer la distribución de los ingresos cuando convendrá tener en cuenta especialmente los intereses y las necesidades de los países en desarrollo. Habrá que decidir también si los ingresos deberán ser distribuidos por conducto de las instituciones internacionales de desarrollo competentes o si se habrán de entregar directamente a los propios países en desarrollo interesados; si se adopta la segunda solución, convendrá determinar los criterios según los cuales se efectuará la distribución. En este aspecto, los acuerdos sobre la escala de cuotas y las asignaciones de asistencia técnica concertados en los organismos especializados de las Naciones Unidas constituyen un precedente muy digno de tenerse en cuenta.

Por último, el tratado podría prever el pago de contribuciones al mecanismo internacional por los Estados ribereños con cargo a los ingresos que obtuvieran de la explotación de los recursos de los fondos marinos dentro de la zona sometida a su jurisdicción nacional. Esta posibilidad estaría sin duda relacionada hasta cierto punto con la decisión que en definitiva se adopte sobre los límites de la zona de los fondos marinos sometida a la jurisdicción internacional.

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."

Este principio podría ser incluido prácticamente palabra por palabra en el futuro tratado sobre los fondos marinos, con las modificaciones oportunas para reflejar la aprobación por la Asamblea General del tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos. A este respecto se plantea la difícil cuestión de si el mecanismo internacional deberá disponer, en lo que respecta a la verificación de las actividades sospechosas, de por lo menos facultades iguales a las concedidas a los Estados partes en el mencionado tratado.

En principio, parecería oportuno y conveniente incluir una disposición de este tipo. En cambio, difícilmente podría decirse lo mismo de las sugerencias de que en el futuro tratado sobre la utilización de los recursos de los fondos marinos se estipule que dichos recursos deberán ser utilizados exclusivamente para fines pacíficos, y ello no porque ese objetivo no sea adecuado, sino por que tal disposición no sería realista y sólo podría aplicarse dentro de un sistema mundial que garantizara que todos los recursos, cualquiera que fuera su procedencia, sólo serían utilizados con fines pacíficos.

Por supuesto, las demás medidas de limitación de los armamentos en los fondos marinos rebasan notablemente el alcance de la próxima Conferencia sobre el Derecho del Mar, pero esas medidas adicionales serán indispensables para evitar la posibilidad de conflictos, no sólo entre los Estados, sino incluso entre Estados y el mecanismo internacional previsto. Estas medidas también serán de capital importancia por cuanto garantizarán a los Estados ribereños no nucleares que las actividades militares realizadas en los fondos marinos no amenazarán su seguridad y que incluso las actividades de carácter defensivo autorizadas en la plataforma continental se limitan al Estado ribereño interesado.

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."

La primera frase de este principio es, sin duda, una directriz que se está elaborando. En cuanto a la segunda frase, podría incluirse casi palabra por palabra en el tratado por el que se instituya el régimen, cuyos objetivos esenciales resume muy acertadamente. El factor más importante para alcanzar los objetivos esenciales del régimen internacional será la creación de un sistema de gestión de los recursos de los fondos marinos que contribuirá a estimular y a mantener la regularidad y continuidad de las inversiones, sin cuyo requisito ni la humanidad en general ni los países en

desarrollo en participar podrán obtener ningún beneficio de la explotación de los fondos marinos. Para ello será necesario

- a) crear un sistema de regulación y administración imparcial, inteligente y racional, a fin de permitir el aprovechamiento de los recursos de los fondos marinos sin complicaciones burocráticas inútiles;
- b) establecer un equilibrio que asegure, por una parte, los mayores beneficios posibles a la comunidad internacional y, por otra, beneficios adecuados a las empresas, en particular manteniendo a un nivel razonable los gastos de la fase previa a la explotación y obteniendo en cambio la mayor parte de los beneficios en la fase de producción, sobre todo en forma de cánones y regalías;
- c) fijar y aplicar, para la concesión de derechos de exploración y explotación de los fondos marinos, condiciones que reduzcan al mínimo los riesgos de discriminación política o de otra índole;
- d) garantizar la seguridad de los títulos o derechos de explotación, exigiendo al propio tiempo que los programas de aprovechamiento de los recursos sean aplicados activa y progresivamente, so pena de pérdida de los derechos de explotación;
- e) elaborar diversos tipos de licencias y autorizaciones rescindibles para los diferentes minerales y las diferentes fases de la explotación;
- f) controlar y supervisar la explotación de los recursos de los fondos marinos a fin de garantizar la seguridad de la vida humana y la protección del medio marino;
- g) reglamentar la explotación de los recursos de los fondos marinos para asegurar al máximo su conservación física y económica, en particular favoreciendo la unitarización de las operaciones e impidiendo la superproducción, así como las perforaciones excesivas y la disipación de la presión de los yacimientos;
- h) favorecer las investigaciones científicas sobre los fondos marinos y el medio marino, en condiciones apropiadas;
- i) reducir al mínimo las posibilidades de conflicto entre la explotación de los recursos y las demás utilizaciones de los fondos marinos y del medio marino, así como los conflictos entre la explotación de los recursos en la zona internacional de los fondos marinos y los intereses de los Estados ribereños en la región en que se haga esa explotación;

- j) reducir al mínimo la posibilidad de que surjan controversias sobre la interpretación y aplicación del tratado, y proporcionar los medios de resolverlas;
- k) prever la indemnización de los perjuicios causados por la explotación de los recursos de los fondos marinos;
- l) reglamentar la producción, comercialización y distribución de las materias primas obtenidas de los fondos marinos, a fin de, como se indica en el preámbulo de la Declaración de principios, "favorecer el sano desarrollo de la economía mundial y el crecimiento equilibrado del comercio internacional "y" reducir al mínimo los efectos económicos adversos ocasionados por la fluctuación de los precios de las materias primas".

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."

No cabe duda de que el futuro tratado sobre los fondos marinos debe contener una disposición en este sentido. No obstante, habrá que modificar la actual formulación del principio para indicar que se aplica únicamente a los Estados partes, y convendrá suprimir toda referencia a los fines pacíficos, pues el octavo principio ya contiene una disposición general por la que se reservan los fondos marinos exclusivamente para fines pacíficos.

En cuanto al apartado b) de este principio, conviene observar que la disposición sobre la publicidad de los programas de investigación y la difusión de los resultados se inspira en el principio esencial, referente a la investigación científica y recogido en la Convención sobre la Plataforma Continental, de que el acceso a la información obtenida por las investigaciones científicas debe ser la contrapartida del acceso a las regiones en que deben efectuarse esas investigaciones. La libertad de investigación científica sólo es sagrada en la medida en que tal investigación contribuye a aumentar

el caudal de conocimientos humanos que pueden ser utilizados y compartidos por todos. No obstante, para que todos puedan compartir los resultados de la investigación científica es menester que los países en desarrollo dispongan de suficiente personal competente capaz de comprender y utilizar la información obtenida. Por ello se deberá prever la cooperación internacional para la adopción de medidas destinadas a reforzar la capacidad científica de los países en desarrollo a fin de que éstos puedan beneficiarse de los programas de investigación y llegar a tener una mayor participación en ellos. Sin embargo, hay que interpretar razonablemente el problema de la divulgación de los resultados, para no imponer una carga demasiado pesada a los que patrocinan las investigaciones. Lo que importa es que los resultados obtenidos estén efectivamente a disposición de todos.

En el futuro tratado se deberá disponer que las normas sobre la prevención de la contaminación aplicadas a las actividades de explotación comercial se apliquen también a las actividades de investigación científica, cuando esa investigación obligue a hacer perforaciones profundas en los fondos marinos u otros trabajos que puedan también contaminar el medio marino.

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."

A fin de poner en práctica este principio, el futuro tratado deberá contener disposiciones más adecuadas para impedir la contaminación provocada por la explotación de los recursos de los fondos marinos. En particular, deberá establecer normas de seguridad y disponer su aplicación efectiva en relación con la prevención de explosiones y con los sistemas de circulación del barro; sistemas de encofrado; programas de pruebas y de entarquinamiento; asentamiento de las plataformas y de otras instalaciones en el mar; detección de los riesgos que puedan derivarse de las condiciones geológicas de los fondos marinos para la instalación del material de producción y de almacenamiento; anclaje de los navíos que efectúan las perforaciones; colocación de oleoductos; etc.

Por otra parte, el mecanismo internacional deberá estar facultado para prohibir la descarga o la evacuación de materiales nocivos en los fondos marinos y oceánicos (sin perjuicio, en todo caso, de las disposiciones relativas a la descarga en el mar que se incluyan en los demás tratados que adopte la Conferencia de 1973 sobre el Derecho del Mar).

Conviene advertir a este respecto que el régimen y el mecanismo internacionales que se creen podrán también, llegado el caso, verse ante conflictos entre la necesidad de conservar el medio natural, por una parte, y los intereses económicos, por otra, del tipo de los que ya se han producido en otros países al debatir las políticas de explotación de los recursos nacionales. Sólo se podrá evitar esto, o reducir al mínimo sus consecuencias, elaborando y aceptando desde un principio normas de seguridad sumamente estrictas.

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."

Evidentemente, este principio es importante y controvertible. Los Estados ribereños ocupan una posición especial y tienen intereses particulares en lo relativo a la utilización del mar. Son ellos los que quedarán expuestos, por ejemplo, al peligro de la contaminación a raíz de incidentes que puedan producirse dentro o fuera de los límites de su jurisdicción nacional (del mismo modo que las poblaciones costeras que viven de la pesca en aguas cercanas son las que más sufren las consecuencias de la pesca depredatoria practicada por flotas de buques-factoría de gran movilidad). En el futuro tratado de los fondos marinos deberán reconocerse los derechos e intereses especiales de esos Estados. Aunque el actual principio ya cumple hasta cierto punto este cometido, no va suficientemente lejos. En realidad, tal como está enunciado el principio, los intereses de los Estados ribereños de la región en donde se realicen las actividades quedan en pie de igualdad con los intereses de todos los demás Estados, a pesar de las evidentes diferencias que hay entre unos y otros. En consecuencia, debería estipularse la obligación de consultar al Estado ribereño interesado, al menos a petición de este último, para toda actividad que pueda menoscabar los derechos y los

intereses de dicho Estado y no sólo para las actividades relativas a la explotación de los fondos marinos fuera de los límites de la jurisdicción nacional y la explotación de sus recursos, aunque, naturalmente, el futuro tratado puede prever la obligación de celebrar consultas únicamente en relación con las actividades reguladas en él. Por ello, se considera que debería establecerse algún dispositivo que reconociera a los Estados ribereños ciertos derechos especiales dentro de una zona adyacente situada fuera de los límites de su jurisdicción nacional, al menos para prevenir la contaminación resultante de la explotación de los recursos de los fondos marinos. Esto podría lograrse en parte aplicando el apartado b) del principio 13, que debería incorporarse en este principio con ligeras modificaciones.

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 derivado de la contaminación, la amenaza de contaminación u otras contingencias azarosas resultantes de cualesquiera actividades de la zona o causadas por tales actividades, con sujeción al régimen internacional que se establezca."

El apartado a) de este principio debería ampliarse disponiendo que todas las actividades emprendidas en el medio marino se efectuarán de manera que no obstaculicen sin causa justificada la exploración y explotación de los recursos de la zona y, recíprocamente, que la exploración y explotación de esos recursos no obstaculicen sin causa justificada las demás actividades.

En cuanto al apartado b) de este principio, la formulación negativa que se ha adoptado en la Declaración no protege debidamente los derechos de los Estados ribereños. En consecuencia, debería redactarse de modo positivo, por ejemplo diciendo que "los Estados ribereños podrán tomar medidas para prevenir, atenuar o eliminar un peligro grave e inminente para sus costas, etc." e incorporarse en el principio 12.

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 gubernamentales 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."

El texto de este principio debería mejorarse estableciendo clara y expresamente:

- a) la obligación de cada parte contratante de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del futuro tratado sobre los fondos marinos y de sancionar su violación;
- b) la obligación de cada parte contratante de mantener el orden público en las instalaciones y el equipo que esa parte explote o que se explote con su patrocinio; c) la obligación de cada parte contratante de indemnizar los perjuicios resultantes de las actividades realizadas por ella o con su patrocinio, independientemente de que tales daños se produzcan dentro o fuera de los límites de la jurisdicción nacional y, además de la indemnización de los perjuicios, la obligación de cada parte de tomar las medidas de saneamiento que puedan ser necesarias.

Estas disposiciones contienen, implícitamente, cierta delegación de responsabilidad o de poderes del futuro mecanismo internacional en el Estado patrocinador, y este dispositivo puede constituir un medio práctico y eficaz de resolver diversos problemas relacionados con la explotación de los fondos marinos, sin perjuicio de las normas y reglamentos acordados que se fijan en el tratado y de las medidas de vigilancia que convenga dictar.

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."

Si bien en el futuro tratado sobre los fondos marinos debe estar prevista la solución de controversias conforme al Artículo 33 de la Carta, es esencial incluir también en el tratado otros procedimientos para dirimir las.

Mecanismo internacional

Antes de examinar la estructura del mecanismo internacional que se establezca para dar efectividad al régimen internacional, puede ser útil estudiar las características fundamentales que convendría dar a ese mecanismo.

El mecanismo internacional debería ser una institución completamente nueva, dotada de personalidad jurídica y capacitada para contratar, para poseer bienes y para incoar procedimientos judiciales. La cuestión de los privilegios e inmunidades del mecanismo internacional es delicada, sobre todo en lo que se refiere a la inmunidad de jurisdicción. Sea cual fuere el estatuto del mecanismo dentro del sistema de las Naciones Unidas, es evidente que la naturaleza de la tarea que deberá realizar es tan radicalmente distinta

de todo lo que se ha emprendido hasta la fecha en el sistema de las Naciones Unidas que esta nueva institución exigirá un nuevo enfoque desvinculado de la tradición y de prácticas ideadas para fines completamente distintos. En cierto modo, este mecanismo se parecerá más a una empresa que a uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Por ello quizá sea necesario disponer, al menos para algunas de sus funciones, que el mecanismo internacional puede ser demandado ante los tribunales. Esta cuestión dependerá hasta cierto punto de la naturaleza de las funciones y de las facultades que se atribuyan al mecanismo; por ejemplo, si está autorizado para explotar directamente los recursos de los fondos marinos o para hacer operaciones comerciales deberá poder ser demandado ante los tribunales, por la misma razón que los buques del Estado en servicio comercial no gozan de las inmunidades concedidas a los buques de la marina nacional y a los buques del Estado en servicio no comercial.

En cuanto a la posibilidad de dotar al mecanismo internacional de la capacidad jurídica y de los poderes administrativos y fiscales necesarios para explotar directamente los recursos de los fondos marinos, parecería conveniente proceder con mucha cautela. Por una parte, existe el riesgo de que el mecanismo previsto sea demasiado complicado y tenga unos gastos generales que no estén justificados por los beneficios que obtenga (a este respecto sería totalmente ilusorio sugerir que los capitales necesarios para las actividades de exploración y explotación emprendidas por el mecanismo internacional fuesen facilitados por los Estados partes en el tratado o por las Naciones Unidas). Otro factor que debe tenerse en cuenta es la posibilidad muy real de que se produzca un conflicto de intereses entre el papel del mecanismo internacional como órgano regulador y su posible función como órgano de explotación. Por ejemplo, podrían plantearse problemas difíciles si se diera trato favorable al mecanismo internacional en lo referente a la concesión de permisos y la aplicación de los reglamentos. Además, como los Estados o las entidades que actúen en su nombre serán los que con más probabilidad dispongan de los expertos necesarios para las operaciones frente a las costas, parecería mucho más práctico confiar a ellos las actividades de explotación. Por otra parte, quizás conviniese facultar al mecanismo propuesto para que emprendiera más adelante actividades de explotación, sobre todo si de ese modo se pudiera facilitar la plena participación de los países en desarrollo en la exploración y explotación de los recursos de los fondos marinos mediante empresas mixtas con intervención del mecanismo internacional. No obstante, convendrá estudiar otros métodos que faciliten esa plena

participación de los países en desarrollo. En cuanto a la estructura del futuro mecanismo internacional, cabría organizarla, más o menos, del modo siguiente:

- a) Un órgano legislativo o asamblea, que sería el órgano supremo del mecanismo internacional y tendría facultades para aprobar el presupuesto, elegir o designar a los miembros del órgano ejecutivo, tomar decisiones sobre las cuestiones que le fueran sometidas por este órgano y aprobar las enmiendas al tratado sobre los fondos marinos (tal vez a reserva de su ratificación por los Estados partes). Estaría integrado por todos los Estados partes en el tratado (aunque se ha sugerido que además de los Estados tengan representación en ese órgano, ciertos organismos por lo menos algunos Estados no podrían aceptar tal propuesta). Las decisiones de la asamblea se tomaría por mayoría de dos tercios.
- b) Un órgano ejecutivo o consejo, encargado de ejercer la autoridad que en él delegase la asamblea. Más concretamente, estaría facultado para preparar el presupuesto y someterlo a la asamblea; para aprobar las recomendaciones de otros órganos auxiliares del mecanismo internacional sobre las normas aplicables a las actividades de exploración y explotación de los fondos marinos, así como sobre los procedimientos de comercialización y quizás también sobre la distribución de los beneficios; para proponer a la asamblea enmiendas al tratado sobre los fondos marinos y para nombrar a los miembros de otros órganos auxiliares. En cuanto a la composición del consejo, se considera que no podría aplicarse en absoluto las fórmulas tradicionales de distribución geográfica aplicadas en las Naciones Unidas. En esta materia los distintos intereses nacionales no coinciden en modo alguno con las agrupaciones tradicionales, por lo que al determinar la composición del consejo habrá que tener en cuenta el debido equilibrio entre esos diversos intereses nacionales. Los criterios esenciales para lograrlo podrían ser el nivel tecnológico de los Estados para realizar actividades en los fondos marinos y encargarse de la gestión de los recursos, la longitud de las costas, la superficie de la plataforma continental, la condición de país sin litoral o con litoral que sólo se prolonga por plataforma continental y el grado de desarrollo económico. Son estos los criterios que han de tenerse en cuenta debidamente, en pro o en contra, y para hacerlo probablemente será necesario crear dos categorías de miembros, la primera compuesta por los Estados partes designados por la asamblea, y la segunda por

los Estados partes elegidos por la asamblea. Podrían hacerse varias permutaciones y combinaciones para determinar cuáles de los criterios descritos deberían utilizarse como base para designar o elegir a los miembros del Consejo, así como para decidir la proporción relativa que convenga mantener entre las dos categorías de miembros. Sólo queda por añadir que el consejo debería ser un órgano pequeño cuya composición no excediese de un máximo de 30 Estados. Las decisiones del consejo deberían tomarse por mayoría de dos tercios. Las propuestas de votación ponderada o de mayorías dobles plantean problemas muy difíciles. Sería incongruente e incompatible con el principio fundamental de las Naciones Unidas de la igualdad soberana de los Estados que en un régimen internacional destinado a beneficiar a toda la humanidad se otorgase prácticamente un derecho de veto a un Estado o grupo de Estados determinado.

- c) Un órgano consultivo o de registro, o secretaría, cuyo jefe sería un secretario general nombrado por el consejo. El secretario general contrataría a su vez al personal a sus órdenes siguiendo las directrices del consejo, sería responsable de los trabajos de todo el organismo internacional ante la asamblea y el consejo, recopilaría datos sobre la investigación y tecnología de los fondos marinos y publicaría y difundiría información sobre los fondos marinos y sus recursos con miras a la consecución de los objetivos del régimen internacional. La asamblea o el consejo también podrían asignarle otras funciones, entre ellas la contratación de expertos para la comisión de operaciones. Entre las disposiciones relativas a su cargo la más importante será la obligación de respetar su carácter internacional y de que los Estados partes no ejerciesen en él ninguna influencia. Existen otras formas de concebir esta función particular del mecanismo, basadas en el precedente del OIEA, todas las cuales, naturalmente, también merecen ser tenidas en cuenta.
- d) Un órgano administrativo o regulador, que podría llamarse comisión de gestión de los recursos. Se trataría de un pequeño grupo de expertos, nombrados por el consejo y responsables ante él, que secundados por el personal necesario ejercerían las funciones siguientes:

- i) expedir licencias no exclusivas de exploración y permisos exclusivos de explotación de los recursos de los fondos marinos, y aprobar o rechazar ciertas operaciones como perforaciones y dragados a gran profundidad;
 - ii) supervisar e inspeccionar las operaciones relacionadas con los fondos marinos y velar por el cumplimiento de las normas convenidas, en particular las garantías de ejecución de los trabajos mínimos y la presentación de informes;
 - iii) emitir órdenes de suspensión de los trabajos en caso de infracción de los reglamentos o de las normas de seguridad e incoar procedimientos judiciales ante el tribunal propuesto para el régimen internacional;
 - iv) controlar los métodos y el volumen de producción para que no se derrochen los recursos;
 - v) percibir derechos y regalías; y
 - vi) recomendar enmiendas de los reglamentos, normas de trabajo y normas de seguridad que se establezcan en el tratado.
- e) Otros órganos administrativos y reguladores, según proceda. Se debería estudiar, por ejemplo, la conveniencia de crear una comisión que se encargase de la comercialización y distribución de las materias primas, y quizás también de otras comisiones encargadas de estudiar el trazado preciso de los límites. Asimismo habría que decidir si convendría que el mecanismo internacional pudiese abarcar a instituciones regionales en el caso de que se juzgase necesaria su creación. Siempre que sus estatutos y reglamentos fueran compatibles con el régimen en general, las instituciones regionales constituidas en el marco del mecanismo internacional podrían ser un eficaz medio de lograr que los países en desarrollo cooperasen para defender sus intereses mutuos, a fin de contrarrestar las desventajas creadas por las diferencias de evolución tecnológica. En consecuencia, debería por lo menos dejarse esa posibilidad al redactar el tratado.

Más aún, podría resultar ventajoso dotar al mecanismo internacional de cierta capacidad de expansión orgánica para no tener que darle desde un principio una estructura más compleja de la necesaria, pero permitiendo al mismo tiempo que creciera a medida que se demostrase en la práctica tal necesidad.

- f) Un tribunal, compuesto por un pequeño grupo de juristas (y posiblemente técnicos) que representasen los diversos sistemas jurídicos de todo el mundo, elegidos por el consejo o la asamblea para dirimir las controversias que sobre la aplicación del tratado pudieran suscitarse entre las partes contratantes o entre las partes contratantes y el mecanismo internacional. No obstante, también debería preverse la solución de controversias por negociación, conciliación o arbitraje, con arreglo al Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. El tribunal debería estar facultado para recabar opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia conforme a la Carta de las Naciones Unidas. También debería estudiarse la posibilidad de que el tribunal acudiese a la Corte Internacional de Justicia cuando necesitase asesoramiento en cuestiones de derecho internacional, y desde luego debería establecerse un procedimiento para ejecutar las decisiones del tribunal.

Disposiciones provisionales

En esta sección del documento de trabajo se exponen brevemente los elementos del mecanismo internacional que podrían hacer falta para crear un organismo provisional de exploración y explotación de los recursos minerales en la zona mínima no discutida de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional, conforme a la propuesta de tres puntos presentada por la delegación del Canadá en el período de sesiones de marzo de 1971 de la Comisión Preparatoria de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar. Esta propuesta comprende: a) la determinación inmediata de la zona mínima no contenciosa de los fondos marinos fuera de los límites de la jurisdicción nacional haciendo que cada Estado ribereño defina y haga saber, en una fecha cercana y previamente establecida, el alcance de sus reivindicaciones sobre la plataforma continental o, si no, los límites máximos más allá de los cuales no hará ninguna reclamación, sin prejuzgar la decisión definitiva sobre la cuestión de los límites de los fondos marinos; b) el establecimiento simultáneo de un mecanismo transitorio sencillo para regular la exploración y explotación de los recursos minerales de la zona mínima no contenciosa así determinada; y c) la creación simultánea de un "fondo internacional para el desarrollo" que se nutriría de las aportaciones voluntarias hechas por los Estados ribereños con cargo a los ingresos que obtengan de los recursos de los fondos marinos en las zonas sujetas a su jurisdicción nacional. La creación de tal organismo o mecanismo transitorio proporcionaría la reglamentación y el control necesario de las

actividades de explotación de los recursos que probablemente van a emprenderse en esa zona en un futuro inmediato. Estimularía también el desarrollo de las operaciones en los fondos marinos, y con ello uno de los objetivos más admitidos del régimen internacional proyectado, al crear un clima que permitiría a las empresas explotadoras comprometerse a realizar proyectos de exploración.

Los adelantos tecnológicos no esperarán a los resultados de la Conferencia de 1973 sobre el Derecho del Mar. Aunque la actual laguna jurídica tiene el inconveniente de entorpecer el desarrollo de las operaciones en los fondos marinos, podría haber mayores inconvenientes si, como muy bien puede ocurrir, las empresas y sus inversionistas se mostraran impacientes y llegaran a tomar la decisión de empezar sus trabajos sin esperar a que el derecho se cree al ritmo de la tecnología. Si no se adoptan medidas para crear inmediatamente, aunque sólo sea con carácter provisional, un sistema administrativo y normativo para el aprovechamiento reglamentado de los recursos de los fondos marinos en condiciones de seguridad, podrá producirse una competencia desenfrenada entre las grandes empresas de las principales Potencias industrializadas que podría entrañar un derroche de recursos, un empeoramiento del medio y una desorganización de los mercados mundiales tradicionales debido al suministro anárquico de materias primas.

Aunque es imposible establecer un régimen y un mecanismo internacional completo para los fondos marinos mientras no entre en vigor un tratado adecuado, no hay nada que impida instituir pronto, y de hecho casi inmediatamente, un mecanismo transitorio que incorporaría esquemáticamente los elementos más esenciales del mecanismo definitivo que crearía el futuro tratado de los fondos marinos.

Los elementos fundamentales del mecanismo para hacer frente a la situación actual serían los siguientes:

- a) un consejo ejecutivo especial, que sería nombrado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y
- b) una comisión interina de gestión de los recursos, que funcionaría como órgano provisional y cuyo director y demás miembros serían designados por el consejo ejecutivo especial en función de su competencia y experiencia en la gestión de la explotación de recursos marinos. Este mecanismo funcionaría inspirándose en la Declaración de 1970 sobre los principios que regulan los fondos marinos, que servirá así como una especie de estatuto provisional.

Las funciones de la comisión interina de gestión de los recursos podrían ser las siguientes:

- a) registrar y hacer constar en cartas adecuadas las reivindicaciones de los Estados ribereños sobre la plataforma continental, sin prejuzgar la decisión definitiva sobre los límites de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional;
- b) llevar un registro de las actividades de exploración y explotación marinas autorizadas por los Estados ribereños dentro de las zonas que consideren sometidas a su jurisdicción nacional;
- c) expedir licencias no exclusivas de exploración en la zona internacional no contenciosa de los fondos marinos, previa aprobación del consejo ejecutivo especial;
- d) conceder permisos exclusivos de explotación a Estados o a sus nacionales, por orden de prioridad en las solicitudes; esos permisos entrañarían la obligación de realizar un trabajo gradual de evaluación que iría intensificándose hasta llegar a la producción a todo rendimiento dentro de un plazo especificado;
- e) percibir derechos y cánones en la fase anterior a la producción, a fin de sufragar los gastos administrativos;
- f) aprobar o negar las solicitudes de permisos de perforación a gran profundidad o de extracción de minerales de los fondos marinos sobre la base de que se observen las medidas establecidas de lucha contra la contaminación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la navegabilidad de las embarcaciones que se utilicen y la seguridad de las instalaciones que se construyan en los fondos marinos, en relación con los riesgos meteorológicos y geológicos naturales que se espera haya en la zona objeto del permiso;
- g) velar por que todas las empresas cumplan los reglamentos y disposiciones aprobados por el consejo, sea haciendo las inspecciones necesarias o, lo que sería más corriente, delegando tal facultad en funcionarios de los Estados solicitantes;
- h) percibir regalías, fijadas ad valorem, sobre el petróleo, el gas o los metales extraídos de la zona no contenciosa de los fondos marinos, pero no según unas tasas que impidan la rentabilidad de las operaciones;

- i) vigilar la comercialización de las materias primas extraídas a fin de identificar o predecir cualquier tendencia a la baja de los precios originada por la producción de minerales de la zona internacional no contenciosa de los fondos marinos; ello permitiría hacer, en caso necesario, reajustes en la escala de las operaciones o en la expedición de nuevos permisos de explotación si la producción llegara a superar sensiblemente la demanda;
- j) percibir contribuciones voluntarias de los Estados ribereños, según porcentaje fijo, de los ingresos obtenidos de la explotación de los recursos minerales de fondos marinos situados dentro de los límites de la jurisdicción nacional reivindicada por esos Estados, quizá fuera de los límites exteriores de sus aguas jurisdiccionales o de algún otro punto adecuado de división.

Este mecanismo transitorio proporcionaría un caudal inestimable de experiencia para el mecanismo internacional definitivo que ha de crearse por tratado, y de hecho podría llegar a ser ese mecanismo permanente cuando entrara en vigor el tratado. Durante el período de transición, las controversias originadas por las operaciones del mecanismo transitorio se podrían remitir a la decisión de la Corte Internacional de Justicia cuando no pudieran resolverse por negociación, conciliación o arbitraje.
