DOCUMENTO A/CONF.62/C.1/L.11*

Chile: documento de trabajo sobre las consecuencias económicas para los países en desarrollo derivadas de la exploración de los fondos marinos extrajurisdiccionales

[Original: español] [26 de agosto de 1974]

El tema que nos está ocupando ha sido debatido tanto en la Primera Comisión, cuando concurrieron los representantes del Secretario General y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), como en el seminario que se organizó sobre esta cuestión, que permitió debatir libremente, sin actas y a fondo el tema que nos ocupa.

El seminario, al que tuvieron oportunidad de asistir todas las delegaciones; las preguntas y respuestas formuladas al representante de la UNCTAD y al representante del Secretario General; los informes bastante completos presentados por el Secretario General y por la UNCTAD a la Conferencia; el documento síntesis que ordenó el Presidente preparar para esta Comisión (A/CONF.62/C.1/L.2); todo ello constituye un conjunto de información importante que ha permitido a las delegaciones formarse un juicio propio y suficiente sobre esta materia.

Es necesario intentar ordenar y sistematizar el tema de las llamadas consecuencias económicas en su conjunto, puesto que es algo de que nos venimos ocupando desde 1968.

Ante todo, cabe preguntarse qué son las consecuencias económicas (aquí tenemos una frase hecha, como la frase Rules and Regulations y tantas otras). ¿Qué son las consecuencias económicas? Desde 1968, cuando se reunió por primera vez el Comité sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, se dijo que las nuevas producciones submarinas tenían que producir un efecto sobre los precios y los mercados de los países productores de tierra firme. Si entraba una nueva fuente de producción en la escena, lógicamente tenía que haber alguna disminución de los precios y algún efecto en el mercado, con el consecuente perjuicio para los países productores de los mismos minerales y especialmente para los países en desarrollo. Si iba a haber un perjuicio había que prevenirlo o minimizarlo. Por eso, en 1968 se comienza a hablar de las llamadas consecuencias económicas de las futuras explotaciones. En esa época se incorporó en el

informe del Comité de fondos marinos un principio que se reitera todos los años: el principio es que deberán minimizarse los efectos negativos que puedan producir u originar las futuras producciones en las economías de los países en desarrollo productores.

Este principio, que se ha repetido en todos los informes de la Comisión de fondos marinos desde 1968, fue incorporado en la solemne Declaración de principios que proclamara la Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigésimo quinto aniversario: la resolución 2749 (XXV), que fue adoptada por consenso. En la resolución 2750A de la Asamblea. ésta pide al Secretario General que mantenga esta materia en estudio y que proponga soluciones, trabajando en coordinación con la UNCTAD, y a esa resolución se debe el informe de la Secretaría (A/CONF.62/25). Por su parte, la UNCTAD, en su tercer período de sesiones, celebrado en Santiago de Chile, adoptó su resolución 51 (III), en la que se repiten prácticamente los términos de la resolución de la Asamblea General. Por el interés que tiene en este asunto, la UNCTAD ha emitido informes y enviado sus representantes a la actual Conferencia. Al incluir este tema en su programa, la Conferencia de hecho está reiterando y ratificando el mandato que ha recibido de tratar este principio y darle presión.

Este principio de minimizar las consecuencias negativas de las futuras explotaciones coexiste con otro principio, que es el del patrimonio común de la humanidad. El patrimonio común de la humanidad ha de derivarse de explotaciones sujetas a un régimen y a una Autoridad internacional, y esas explotaciones han de favorecer a la humanidad, vale decir, a todos los Estados. Por lo tanto, el principio de la minimización debe entenderse en conjunto con el principio del patrimonio común.

Corresponde ahora abocarse a cuál es la realidad.

En primer lugar, ¿cuáles son los minerales explotables en el fondo marino?

Hemos ido derivando hacia una consideración preferente de los nódulos de manganeso, que contienen manganeso, cobalto, níquel y cobre; esto es lógico, porque ha habido una

^{*} En el que se incorpora el documento A/CONF.62/C.1/L.11/Corr.1, de fecha 27 de agosto de 1974.

inminencia de explotación de estos nódulos; porque ha habido una exploración intensiva; porque ha habido actos que son difíciles de separar de un comienzo de explotación aunque exista una moratoria y aunque la moratoria esté implícita en la resolución 2749 (XXV) que declaró los principios que gobiernan los fondos marinos. Pero el manganeso, el cobre, el níquel y el cobalto que se hallan en los nódulos de manganeso no son los únicos minerales comprometidos o los únicos minerales que vayan a ser explotados. Existe un estudio hecho por el Secretario General para el Consejo Económico y Social, titulado *Recursos minerales del mar*³⁸, en el que se analizan adecuadamente cuáles son los minerales de posible extracción.

Además de los nódulos de manganeso, no cabe descartar el petróleo y el gas. No se trata de referirse ni prejuzgar el problema de la jurisdicción nacional, pero el petróleo no sólo existe en las plataformas continentales sino que, según se estableció en el informe, existe en varias cuencas oceánicas, entre otras en el Golfo de México, y según ha declarado recientemente un geofísico de la Universidad de Miami a la revista *Time*, puede haber cientos de sitios en el océano profundo que contengan petróleo y gas.

En un reciente artículo de *The New York Times* se daba cuenta del proyecto *Famous*, llevado a cabo simultáneamente por los Estados Unidos y por Francia. Gracias a este proyecto de exploración del centro del Atlántico — el centro del fondo del mar — para estudiar una serie de fenómenos geológicos, se descubrieron gaisers, surgencias de manganeso y mineral de manganeso en estado puro. Este mismo proyecto ha estado estudiando y considerando los llamados lodos metalíferos que existen en diferentes zonas del mundo y especialmente en el Mar Rojo. Estos lodos metalíferos contienen zinc, hierro, plata, oro y cobre; hay estaño en el fondo marino, hay diamantes, hay arenas metalíferas y terrosas, hay carbón, hay oro, hay hierro, hay fosfato, hay fosforita. Estos son los minerales, no sólo los nódulos de manganeso.

¿Qué países, por lo tanto, podrían ser los afectados? Prácticamente todos los países en desarrollo. En referencia a los países en desarrollo (tal vez ya hayan pasado de cien), se estima que ninguno deja de ser productor de alguno de estos minerales. Pero al margen de esto, se ha dicho que en la explotación de los nódulos de manganeso sólo cinco países podrían verse afectados. Se puede señalar la lista de los países que serían afectados. Según el informe del Secretario General, del año 1971, que figura en el documento A/AC.138/36, hay dos categorías: los que serían afectados de una manera preeminente en su economía y los que serían menos afectados. Respecto al cobre: serían sustancialmente afectados Zambia, Zaire, Perú, Chile, Filipinas y Uganda; menos afectados, Haití, Bolivia, Nicaragua, México, Marruecos, Cuba, Corea del Sur e India. Respecto al manganeso: los sustancialmente afectados serían Gabón, Ghana, Brasil, India y China; los menos afectados, Guyana, Costa de Marfil y Filipinas. Respecto al níquel: sustancialmente afectados, Cuba, Indonesia, Nueva Caledonia; menos afectados, Filipinas, Guatemala y República Dominicana. Respecto al cobalto: sustancialmente afectados, Zaire, Zambia y Marruecos; menos afectados, Nueva Caledonia y Cuba.

Como se ve, la lista suma más de 30 países.

Respecto a la explotación de los nódulos, ¿qué nos dice la realidad? Primero, que existen reservas en el fondo marino que podrían abastecer la demanda de los principales minera-les por siglos, aun cuando no existiera una producción de tierra firme. Segundo, que los nódulos de manganeso han sido explorados en todos los océanos por las grandes potencias marítimas, que los conocen bien; que además están establecidos los lugares donde se encuentran los minerales más ricos en nódulos de manganeso; que hay métodos de extracción

perfeccionados, no sólo uno sino cuatro o cinco, como el Secretario General lo detalla en forma bastante completa; que hay sistemas metalúrgicos perfeccionados de separación de minerales; que hay sistemas de transporte y comercialización estudiados; también está establecido que hay una exploración intensa de carácter económico de los nódulos; que hay una serie de compañías de la mayor parte de los países occidentales industrializados, que han invertido sumas importantes en la exploración de los nódulos (cada grupo de compañías ha invertido entre 100 y 200 millones de dólares, y por lo menos hay seis grupos en esta condición); también está establecido que la tecnología se va desarrollando en forma vertiginosa y que los progresos en materia de minería submarina son notables año a año (para comprobarlo es cuestión de ir a los congresos de ciencia y tecnología marina en los Estados Unidos); se ha establecido también por los economistas que la explotación comercial de los minerales y particularmente de los nódulos será provechosa y hay ciertas actividades, como las desempeñadas por un barco del norteamericano Howard Hughes, que resultan difíciles de separar de un proceso de principios de explotación; también hay un proyecto ante el Congreso de una importante nación industrializada que autorizaría a esa nación, de acuerdo con otras, para otorgar licencias en el área extrajurisdiccional, al margen de las Naciones Unidas, de la Conferencia o la comunidad internacional, es decir, autorizaría la creación de un régimen entre los desarrollados para repartirse las riquezas del fondo marino. Todo esto lleva a la conclusión de que los fondos marinos son explotables a corto plazo. Tal es la realidad.

Ahora bien, ¿qué consecuencias económicas puede producir esta realidad? Tenemos dos estudios fundamentales ante nosotros, el de la UNCTAD y el de la Secretaría. Ambos han sido sintetizados en el documento A/CONF.62/C.1/L.2 y han sido explicados en forma sumamente precisa y completa por los representantes de la UNCTAD y de la Secretaría.

En la información proporcionada por la UNCTAD se dice que habrá necesariamente un perjuicio para los productores de tierra firme, si entra en acción una nueva fuente de producción. Se dice que necesariamente habrá un precio menor, porque o bien disminuye el precio de los productos elaborados por los productores de tierra firme o aumenta menos. Si aumenta menos, dado que otras materias primas, como por ejemplo los productos alimenticios, el petróleo, etc., suben en una fuerte proporción, existiría evidentemente en todo caso un perjuicio. Cualquiera que sea la magnitud de la producción, la UNCTAD llega a la conclusión de que habrá un perjuicio para los países en desarrollo productores. Estos países, prosigue la UNCTAD, son los exportadores de casi todo el cobre, gran parte del manganeso y cobalto, y una proporción significativa del níquel. Luego los países en desarrollo serían los principales afectados.

La Secretaría sostiene que habrá perjuicio a corto plazo para los explotadores de cobalto, manganeso y níquel, y que habrá otro, a largo plazo, para el cobre.

Respecto a la cantidad del perjuicio, hay apreciaciones numéricas en el estudio de la UNCTAD, pero no las hay exactamente en el estudio del Secretario General. En el estudio de la UNCTAD se calcula que para 1980 el ingreso de los países en desarrollo productores con respecto a los nódulos podrá disminuir en 360 millones de dólares, mientras el ingreso total de la Autoridad internacional, en el mismo período, sería prácticamente igual. Es decir, los países productores en desarrollo estarían pagando todo el costo de la Autoridad con el perjuicio que sufrirían. La Secretaría hace cálculos generales que razonan sobre las mismas estadísticas de la UNCTAD; no llega a conclusiones numéricas, pero sus apreciaciones no son contradictorias con los cálculos respecto a la Autoridad.

Por lo tanto, está claro que habrá un perjuicio; lo único que cabe discutir es la magnitud del perjuicio. Se han enunciado

³⁸ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.II.B.4.

diversos criterios para enfrentar el perjuicio; tenemos el principio aprobado de que hay que minimizar las consecuencias negativas que pudieran tener estas producciones en las de tierra firme.

Lo que falta ahora por establecer es qué medida podríamos estipular en el tratado y qué medidas podría adoptar la Autoridad internacional.

Los documentos de la UNCTAD, de la Secretaría y del seminario razonaron sobre dos posibles enfoques: el enfoque compensatorio y el enfoque preventivo. El enfoque compensatorio es descartado en general, tanto por la UNCTAD como por el Secretario General, por ser impráctico, pues seguramente los ingresos de la Autoridad no bastarían para hacer la compensación necesaria, por ser difícil y por ser engorroso; la Secretaría lo contempla sólo lateralmente para los casos del manganeso y del cobalto como un criterio complementario.

El segundo método es el método preventivo; respecto al método preventivo, se han sugerido cuatro grandes caminos. En primer lugar tenemes la regulación y control de la producción, que estaría a cargo de la Autoridad. La UNCTAD informa que, para que este método fuera efectivo, la Autoridad debería controlar la producción, la venta y los precios, y arguye la UNCTAD que estas medidas o los poderes de la Autoridad serán necesarios en todo caso para una determinada regulación porque se requerirá una cierta flexibilidad, dado que las condiciones tecnológicas y económicas cambian de día en día. La Secretaría también insiste en esta flexibilidad.

El segundo enfoque, sugerido por el representante de la UNCTAD, consiste en un acuerdo general de productos básicos en tierra y en mar. Este es el criterio que se está discutiendo en el Consejo Económico y Social y en la UNCTAD, y es el criterio que se sugirió en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, sobre materias primas, que tuvo lugar en Nueva York.

Este criterio es muy interesante, pero evidentemente se requerirán muchos años para una posible negociación de un acuerdo general y universal de productos básicos entre productores y consumidores.

Un tercer criterio sugerido por la UNCTAD es el de los precios mínimos. Un cuarto criterio que desarrolla el estudio

del Secretario General es el llamado criterio complementario: que se limite la producción de los fondos marinos al crecimiento de la demanda de los minerales. Este criterio se estudia detenidamente con relación a la demanda del níquel porque se estima que el níquel será el elemento fundamental en la producción de nódulos de manganeso; y se sugiere en el estudio del Secretario General que la nueva producción esté supeditada al aumento de la demanda del níquel.

Aquí hay cuatro caminos bien claros, cuatro opciones que tienen mucho interés y que pueden coordinarse las unas con las otras. Los criterios tercero y cuarto que sostienen los estudios ante nosotros se refieren a la necesidad en todo caso de conservar la riqueza de los minerales, es decir, la necesidad de no explotar todo de golpe sino de ir reservando áreas para que más países, a medida que tengan una mejor tecnología, puedan incorporarse a la producción submarina. En lo negativo sostienen estos estudios que no deben darse preferencias o incentivos adicionales a las producciones de los fondos marinos en relación a la producción de tierra firme.

Estos son los criterios de prevención o compensación sugeridos en los estudios que tenemos ante nosotros. Tenemos entonces establecido que habrá una producción submarina; que esta producción submarina causará un perjuicio cuya magnitud tenemos que evaluar; que hay un principio indiscutido, que es la minimización; que sólo cabe discutir qué medidas se adoptarán para implementarlo, y que existen ciertos criterios para dar forma a ese principio.

Al concluir el seminario celebrado recientemente, el Presidente de la Comisión hizo un resumen del foro que había tenido lugar. Estableció primero que seguía en pie la afirmación de que ocurrirían daños para los productores en tierra firme, y se refirió en segundo lugar a lo que debería hacer la comunidad internacional. Destacó a continuación que se debían adoptar medidas adecuadas que, por una parte, no paralizaran la futura explotación y, por otra, evitasen que la producción de los fondos marinos fuera contraproductiva y se causara un mayor perjuicio a los países en desarrollo que los beneficios que pudieran obtenerse. Prosigió diciendo que había que buscar la fórmula o el principio que se debía adoptar, e hizo hincapié en que la Autoridad debería tener facultades para adoptar medidas con poderes suficientes y plenos para que fuera efectiva. Concluyó señalando que la Autoridad debería estar dotada de un organismo técnico, y que debería mantener en estudio el problema y adoptar medidas.

Cuadro 1

Exportaciones de petróleo crudo^a de determinados países en desarrollo como porcentaje de las exportaciones totales y del producto interno bruto, 1968

	L.	Exportaciones en	Valor de las exportaciones del petróleo como porcentaje		
		1968 (en millones de dólares de los EE. UU.)	de las exportaciones totales	del producto interno bruto	
Ā.	El petróleo como fuente fundamental de divisas (más del 10% de las exportaciones totales):				
	Libia b	1.860,0	99.6	58,4	
	Kuwait b	1.590,8	96,8	59.7	
	Irak b	996,0	95,5	35,9	
	Írán b	1.686,6	89,7	19,5	
	Argelia	699,8	84,3	20,8 c	
	Arabia Saudita	1.487,3	78,4	43,6	
	Venezuela	1.973,9	69,1	19,9	
	Gabón	63,9	51,5	26,8 d	
	Líbano e	50,8	34,8	16,9	
	Indonesia	276,2	33,7	3,8	
	Túnez	35,5	22,5	3,3	
	Nigeria	118,0	20,0	2,9 d	
	Bolivia	21,1	13,8	2,5	

Cuadro 1 (continuación)

	País	Exportaciones en 1968 (en millones	Valor de las exportaciones del petróleo como porcentaje		
		de dólares de los EE. UU.)	de las exportaciones totales	del producto interno bruto	
В.	El petróleo como fuente importante de divisas (del 3% al 10% de las exportaciones totales):				
	Siria República Arabe Unida Colombia Trinidad y Tabago México ^e	14,1 51,3 40,3 29,0 40,8	8,2 8,2 7,2 6,2 3,2	1,2 0,8 0,4 3,6 0,2	
C.	El petróleo como fuente secundaria de divisas (menos del 3% de las exportaciones totales):				
	República Popular del Congo Perú Liberia e Malasia Uruguay e Yemen Meridional e Birmania e	1,0 12,5 2,18 8,1 0,54 0,27 1,52	2,0 1,4 1,3 ° 0,6 0,3 0,2 0,13	0,3 ° 0,9 f 0,25 0,03 · · · · 0,08 °	

Fuente: Naciones Unidas, Informes Estadísticos, Ressources minérales en énergie, 1965-68; Bulletin mensuel de statistique, marzo de 1971; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Serie C, 1968 (enero-diciembre), Trade by Commodities; Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, abril de 1971; Agencia para el Desarrollo Internacional, Economic Data Book. Para el producto interno bruto se ha utilizado la moneda nacional.

- a Petróleo crudo (subgrupo 331 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.
- b Datos proporcionados por los distintos países miembros de la FMI-FIS.
- ^c Como porcentaje del producto nacional bruto o de las exportaciones totales, según datos tomados del *Economic Data Book* de la ADI.
 - d Datos basados en el producto interno bruto de 1967.
- Valor de las exportaciones de petróleo, según datos facilitados por los países importadores de la OCDE.
 - f Datos basados en el producto interno bruto de 1966.

Cuadro 2

Exportaciones de manganeso^a de varios países en desarrollo como porcentaje de sus exportaciones totales y de su producto interno bruto, 1969

		Exportacio	Exportaciones en 1969		Valor de las exportaciones de manganeso como porcentaje	
	Pais -	En miles de toneladas métricas	En miles de dólares de los EE. UU.	de las exportaciones totales	del producto interno bruto	
Α.	El manganeso como fuente fundamental de divisas (más del 10% de las exporta- ciones totales):					
	Gabón	1.584	30.095	21,2	12,7 ь	
В.	El manganeso como fuente importante de divisas (entre el 3% y el 10% de las exportaciones totales):					
	Ghana	305	9.149	33,04	0,45 €	
C.	El manganeso como fuente secundaria de divisas (menos del 3% de las exportaciones totales):					
	República Democrática del Congo	272	9.134	1,6	0,63 €	
	Brasil	808	25.408	1,1	0,09 €	
	India	897	17.619	0,96	0,04 ₺	
	Marruecos	73	4.407	0,91	0,14	
	Guyana	29	501	0,4	0,2 °	
	Costa de Marfil	82	1.573	0,35	0,12	
	Trinidad y Tabago	13	487	0,1	0,05 €	
	Filipinas	31	815	0,08	0,01	

Fuente: Agencia para el Desarrollo Internacional, Economic Data Book; Bulletin annuel de la statistique de la République gabonaise, 1964 y 1970; Naciones Unidas, Bulletin mensuel de statistique, marzo de 1971; Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, abril de 1971.

- a Mineral de manganeso y sus concentrados (subgrupo 283.7 de la CUCI).
- b Datos de 1967.
- c Datos de 1968.

Cuadro 3

Exportaciones de cobre^a de países en desarrollo como porcentaje de sus exportaciones totales y de su producto interno bruto, 1969

	Exportaciones en 1969(en millones		Valor de las exportaciones de cobre como porcentaje	
	de dólares de los EE. UU.)	de las exportaciones totales	del producto interno bruto	
A. El cobre como fuente fundamental de divisas (más del 10% de las exportaciones totales):				
Zambiab	720,8	94,6	52,6	
República Democrática del Congo	475,8	83,0°	33,0 ℃	
Chileb	730,7	78,3	12,7	
Perú	250,1	28,9	6,1 ₫	
Filipinas	150,9	15,6	1,8	
Uganda	21,4	10,8	2,4 °	
 El cobre como fuente importante de divisas (entre el 3% y el 10% de las exportaciones totales): 				
Haití	2,3	6,2		
Bolivia	7,4	4,1	0,8	
Nicaragua	6,3	4,1	0,83	
C. El cobre como fuente secundaria de divisas (menos del 3% de las exportaciones totales):				
México	21,5	1,5	0,08ь	
Marruecos	2,3	0,5	0,07	
Cuba	2,3	0,35 ℃		
Corea del Sur	0,1	0.02	_	
India	0,2	10,0	_	

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Serie C, 1969 (enero-diciembre), Trade by Commodities — Imports; Naciones Unidas, Bulletin mensuel de statistique, marzo de 1971; Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, abril de 1971.

- b Datos de 1968 basados en: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.
- c Datos de 1968.
- d Datos de 1967.

 ${\it Cuadro\,4}$ Exportaciones de níquel^a de países en desarrollo en porcentaje de sus exportaciones totales y de su producto interno bruto, 1969

	Exportaciones en 1969(en millones	Valor de las exportaciones de níquel como porcentaje	
País	de dólares de los EE. UU.)	de las exportaciones totales	del producto interno bruto
Cuba	13,4	2,1 b	
ndonesia	4,4	5,9	0,6 b
Nueva Caledonia c	67,4		

Fuente: Annales des Mines (1968), enero de 1971; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Serie C, 1969 (enero-diciembre), Trade by Commodities — Imports; Naciones Unidas, Bulletin mensuel de statistique, marzo de 1971.

- b Datos de 1968.
- c Territorio de Francia.

Cuadro 5

Exportaciones de cobalto de países en desarrollo como porcentaje de sus exportaciones totales y de su producto interno bruto, 1968

	Exportaciones en 1968 (en millones	Valor de las exp cobalto como		
País	de dólares de los EE. UU).	de las exportaciones totales ^a	del producto interno bruto ⁸	
República Democrática del Congo a	29,7b	5,2	0,2	
Zambia	4,7°	0,6	0,3	
Marruecos	n.a.		<u> </u>	

^a Naciones Unidas, Bulletin mensuel de statistique, marzo de 1971.

b Banco Nacional del Congo, 1970.

^a Concentrados de mineral de cobre incluso matas de cobre (subgrupo 283.1 de la CUCI); cobre y sus aleaciones, sin forjar (subgrupo 682.1 de la CUCI); cobre y sus aleaciones, trabajados (subgrupo 682.2 de la CUCI).

^a Mineral de níquel y sus concentrados, incluso matas de níquel (subgrupo 283.2 de la CUCI); níquel y sus aleaciones, sin forjar (subgrupo 683.1 de la CUCI); níquel y sus aleaciones, trabajados (subgrupo 683.2 de la CUCI).

c República de Zambia, Annual Statement of External Trade, 1968.