

MODIFICACIONES DE LA PARTE XI DE LA CONVENCION DE LAS NN.UU. SOBRE EL DERECHO DEL MAR

John P. Ranson Garcia *



Introducción.

El 16 de noviembre del año 1994, entró en vigencia la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), 12 años después de su adopción en Montego Bay, Jamaica, en el año 1982, constituyendo, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes en materia de desarrollo del derecho marítimo internacional.

Al momento de su adopción y contrariamente a lo que fue la teoría durante las negociaciones de la III Conferencia del Mar, en las que rigió la regla del consenso para la adopción de decisiones, se resolvió, a petición de los Estados Unidos, que su texto fuera votado por la Asamblea General. Esto como producto de la actitud asumida por la administración del ex Presidente Ronald Reagan, quien estimaba que la Parte XI de la Convención, relativa a la explotación minera más allá de las zonas de jurisdicción nacionales, no satisfacía los intereses de ese país. A las objeciones de Estados Unidos de Norteamérica, se sumaron las de gran parte de los países desarrollados, pese a que algunos aprobaron la Convención de

Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La causa de dichas objeciones se relacionaba con las onerosas y estrictas regulaciones que dicho capítulo fijaba para el desarrollo de los recursos del fondo marino. Se destacaban a este respecto, entre otras, las obligaciones de los futuros contratistas de financiar y transferir tecnología a la Empresa, brazo operativo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos para explotar los recursos allí existentes; las limitaciones que se imponían a la explotación con el propósito de proteger a los productores terrestres; y el sistema de toma de decisiones al interior del Consejo, órgano ejecutivo de la Asamblea de la Autoridad de los Fondos Marinos.

Dado el vasto alcance de la Convención, resultaba vital que ésta contara con una participación universal para que su puesta en práctica, fuera realmente viable por los términos en que se había concebido la Parte XI, no aceptables para los países industrializados, según se señaló precedentemente. Lo anterior determinó un lento proceso de ratificación de la Convención sobre el Derecho del Mar, y que éstas provinieran, en términos generales, de países en desarrollo.

La situación comenzó a variar a partir del año 1990, época en que, a instancias del Secretario General de Naciones Unidas, a la sazón el Sr. Javier Pérez de Cuéllar, se inició

* Capitán de Corbeta J.T. Abogado. Magister en Derecho Internacional.

un proceso de consultas informales dirigido a modificar la Parte XI, iniciativa que continuara a cargo del nuevo Secretario General de Naciones Unidas a partir del año 1991, el Sr. Boutros Boutros-Ghali. Dicho Proceso adquirió una dinámica en el curso del año 1993, primero, como producto de una actitud más constructiva de parte de la administración del Presidente de Estados Unidos, William Clinton, frente al tema y, luego por un especial sentido de urgencia determinado por la sexagésima ratificación de la Convención, el 16 de noviembre del año 1993, por parte de Guyana, plazo a partir del cual se comenzó a contar el término de un año para su entrada en vigor.

Las negociaciones en torno a la Parte XI fueron finalmente aprobadas por una Resolución de Naciones Unidas, de fecha 28 de julio de 1994, esperándose que como producto de este Acuerdo, la Convención sobre el Derecho del Mar, lograra finalmente concitar una adhesión universal.

El presente estudio tiene por objeto analizar algunas de las más importantes modificaciones que experimentó la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aplicables a la minería marina, tomando en consideración las implicancias que pudieran surgir para Chile como importante productor y exportador de minerales terrestres.

Antecedentes.

Por largo tiempo, las iniciativas dirigidas a zanjar la pugna entre un esquema de carácter fuertemente centralizado y regulado que era el que propiciaban los países en desarrollo, como un medio para plasmar en la práctica el principio -reconocido por la Convención- de que los recursos de la Zona constituyen patrimonio común de la humanidad y, otro, de orientación más liberal, que es el que parece imponerse en el presente, apoyado por las naciones desarrolladas resultaron infructuosas.

No obstante, el clima imperante en la escena internacional desde inicios de la presente década, con un predominio de esquemas neoliberales en materia económica y, luego, con una actitud más constructiva de parte de Estados Unidos frente al tema, derivaron en el proceso de consultas informales iniciado en el año 1991.

Cabe hacer notar a este respecto que Chile, cuyo objetivo permanente en esta materia fue el de que la Convención sobre Derecho del Mar, concitara una participación lo más amplia posible, en 1987, en el 40º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue el primer país que formuló un llamado para que se iniciara un proceso dirigido a obtener tal propósito, sugiriendo la posibilidad de efectuar modificaciones a la Parte XI.

El proceso se fue estructurando en sus últimas etapas en torno a un documento preparado por un grupo de países industrializados y en desarrollo, conocido durante el curso de las negociaciones como "Boat Paper". Este recogía los entendimientos alcanzados y fue el que se adoptó en la última semana del mes de julio del año 1994.

El documento en cuestión, estaba dividido en tres partes:

- Un proyecto de resolución, que fue sometido a la aprobación de la Asamblea General, por el cual se adoptó el Acuerdo de implementación de los cambios a la Parte XI.
- El acuerdo de implementación, anexo a la Resolución que regulaba la forma en que se implementarían las enmiendas y su entrada en vigor.
- Anexo al Acuerdo. Este documento, contiene los cambios substanciales al capítulo mencionado, dividido en 9 secciones.

Cabría detenerse en el análisis del *Acuerdo de Implementación*, por cuanto dicho instrumento que consta de 10 artículos, señala en su numeral 2 que sus disposiciones y las de la Parte XI de la

Convención...“ deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta como un solo instrumento”. Agrega que en casos de discrepancias prevalecerán las del Acuerdo.

Asimismo, el Acuerdo contemplaba la posibilidad de su aplicación provisional, independientemente de la ratificación final de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El artículo 7, se refería a esta situación y establecía que si el Acuerdo no entraba en vigor el 16 de noviembre de 1994, sería aplicado provisionalmente, señalando a continuación, los requisitos que debían cumplir los Estados, para tal efecto.

La vigencia provisional planteaba, no obstante, el problema de dilucidar implicancias que ésta tuviere desde el punto de vista legal en el plano interno. El acuerdo, aunque provisional, podía contener materias objeto de ley, que requirieran eventualmente de una aprobación legislativa.

De cualquier modo, cabe hacer presente que la incorporación provisional al Acuerdo de Implementación, permitía participar desde un principio en todo el proceso de puesta en marcha de las instituciones de la Convención sobre el Derecho del Mar.

En cuanto al *Anexo al Acuerdo*, éste contenía las modificaciones propiamente tales a la Parte XI, estando dividido en 9 secciones que abarcaban todos los temas que fueron objeto de observaciones por parte de los países industrializados en su oportunidad. Se refería a las siguientes materias: costos para los Estados partes y arreglos institucionales; la Empresa; sistema de adopción de decisiones; conferencia de revisión; transferencia de tecnología; política de producción; asistencia económica, disposiciones financieras de los contratos y; Comité de Finanzas.

Modificaciones.

Las modificaciones, pueden resumirse en las siguientes:

a) *Fortalecimiento del Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.*

El órgano que ha salido fortalecido como producto de las negociaciones para modificar la Parte XI, es el Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Es así como, según el N° 15 de la Sección 3 del Anexo al Acuerdo, correspondiente al actual artículo 161 de la Convemar, señala que, el Consejo estará integrado por 36 miembros de la Autoridad, elegidos por la Asamblea de entre los cuales se señala en la letra c) del citado artículo “Cuatro miembros escogidos entre los Estados Partes que, sobre la base de la producción de las áreas que se encuentren bajo su jurisdicción, sean grandes exportadores netos de las categorías de los minerales que han de extraerse de la Zona, incluidos por lo menos dos Estados en desarrollo cuyas exportaciones de esos minerales tengan una importancia considerable para su economía”.

Asimismo, en la letra e) del artículo 161 de la Convención sobre el Derecho del Mar, se señala que “dieciocho miembros escogidos de conformidad con el principio de asegurar una distribución geográfica equitativa de los puestos del Consejo en su totalidad, a condición de que cada región geográfica cuente por lo menos con un miembro elegido en virtud de este apartado. A tal efecto, se considerarán regiones geográficas África, América Latina, Asia, Europa Occidental y otros Estados y Europa Oriental”.

De esta manera, se ha establecido que el Consejo que deberá velar por la toma de decisiones tendrá una adecuada y equitativa representación geográfica y, además, se tenga en cuenta al momento de votar, la voz de los países que como Chile son exportadores de minerales.

Igualmente, se estableció que hasta la aprobación del primer plan de trabajo para

la explotación de un sitio minero, hay una actividad reglamentaria importante que la Autoridad deberá desarrollar para regular las actividades en la Zona.

b) *Una puesta en marcha gradual de las instituciones de la Parte XI relativa a La Asamblea; El Consejo; Las Comisiones; La Secretaría y La Empresa, de acuerdo al estado de la minería oceánica y aminorando en todo lo posible los costos de administración.*

En el Anexo al Acuerdo, se estableció que la puesta en marcha del organismo regulador tuviere un proceso gradual de acuerdo al estado de la minería oceánica y aminorando los costos de administración.

Es así como, con el objeto de reducir a un mínimo los costos de los Estados partes, se estableció en el citado Anexo que, todos los órganos y organismos subsidiarios que se establecieren con arreglo a la Convención y al presente Acuerdo, realizarían sus actividades en forma eficaz en función de los costos. Este principio se aplicaría igualmente a

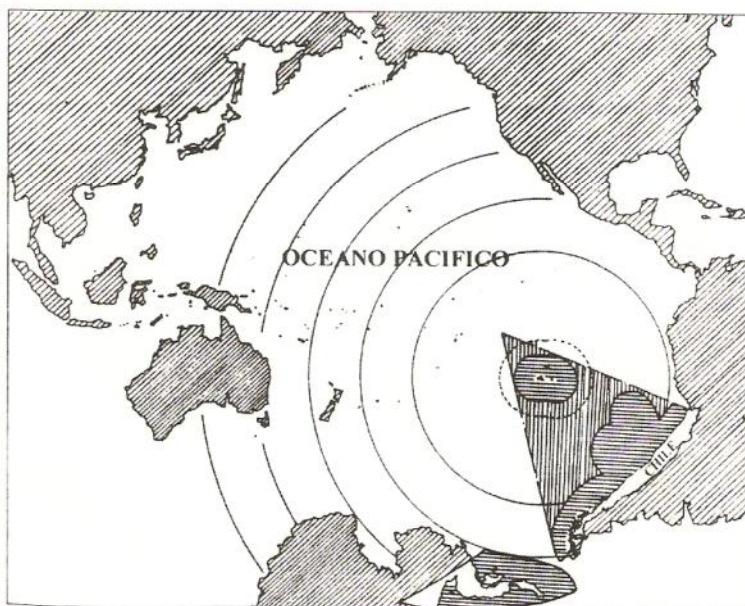
la frecuencia, duración y a la programación de las reuniones a que diere lugar la implementación del Acuerdo, objeto de este estudio.

c) *El medioambiente marino y ecosistema.*

Chile fue el país que introdujo la dimensión medioambiental en la explotación de los recursos del mar, toda vez que la protección del medioambiente marino es una de las prioridades que tiene nuestro país dada su calidad de país marino, con una costa continental de más de 4.200 kilómetros, que hace que sea consubstancial a su desarrollo todo lo relativo con el mar.

Es así como en el Anexo al Acuerdo, Sección 1, N° 7, se señala que toda solicitud de aprobación de un plan de trabajo deberá ir acompañada de una evaluación de los posibles efectos ambientales de las actividades propuestas y de una descripción de un programa de estudios oceanográficos y estudios de referencia sobre el medioambiente de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos aprobados por la Autoridad.

Por otra parte, en la Sección 2 del citado Anexo, relativa a la Empresa, al referirse a las funciones de la Secretaría de la Autoridad, la cual desempeñará las funciones de la Empresa hasta que ésta comience a operar independientemente de la Secretaría se prescribe que, entre esas funciones estará: la evaluación de los resultados de la realización de investigaciones científicas-marinas con respecto a las actividades en la Zona, haciendo particular hincapié en la investigación relacionada con el



Chile con una costa continental de más de 4.200 kilómetros.

impacto medioambiental de las actividades en la Zona.

d) *alianza estratégica para* Un funcionamiento inicial de la Empresa *exclusivamente* a través de "joint ventures", *esa sería, asimismo, la única fuente de suministro o transferencia de tecnología.*

Es así como se establece que, la empresa realizará sus actividades iniciales de explotación minera de los fondos marinos por medio de Empresas mixtas. Al aprobarse un plan de trabajo para la explotación para una entidad distinta de la Empresa, o al recibir el Consejo una solicitud de formación de empresa mixta con la Empresa, el Consejo se ocupará de la cuestión del funcionamiento de la Empresa independientemente de la secretaría de la Autoridad.

e) *Transmisión de tecnología Marina.*

En la parte original de la Sección XI, artículo 266 y siguientes de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se planteaba casi como una obligación la transferencia de tecnología.

Las modificaciones establecen ahora, que tal intercambio debe ajustarse a las reglas generales del mercado, lo que involucraría un perjuicio a las naciones en vías de desarrollo, como la nuestra, que necesitan tener acceso a dicha tecnología, pero éste fue uno de los temas en que obviamente podría considerarse como una de las concesiones de los países en desarrollo con el objeto de buscar una universalidad.

A este respecto, el Anexo al Acuerdo expresa que la empresa y los Estados en desarrollo que deseen obtener tecnología para la explotación minera de los fondos marinos, procurarán obtener esa tecnología en términos y condiciones comerciales justos y razonables en el mercado abierto, o bien, mediante acuerdos de Empresa conjunta.

// Si la Empresa o los Estados en desarrollo no pudieran obtener tecnología para la

explotación minera de los fondos marinos, la Autoridad podrá invitar a todos o cualquiera de los contratistas y al Estado o Estados patrocinantes respectivos a que cooperen con ella en la facilitación de la adquisición de tecnología para la explotación minera de los fondos marinos por la Empresa o su Empresa conjunta, o por uno o varios Estados en desarrollo que deseen adquirir esta tecnología en términos y condiciones comerciales justos y razonables compatibles con la protección eficaz de los derechos de propiedad intelectual.

Finalmente, se establece que los Estados parte promoverán la cooperación internacional científica y técnica respecto de las actividades en la Zona, ya sea entre las Partes interesadas o mediante la creación de programas de capacitación, asistencia técnica y cooperación científica en materia de ciencia y tecnología marina.

f) *El término de la política de limitación de producción y la igualdad absoluta de la minería oceánica con la de la tierra. El establecimiento de condiciones financieras generalmente comparables a las de los productores terrestres.*

El máximo interés de Chile en lo que respecta a la explotación del fondo marino, dice relación con la defensa de su producción de cobre, uno de los minerales contenidos en los nódulos de manganeso que allí existen, y cuya explotación se encuentra regulada por la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Por otro lado, en el artículo 151 de la Convención, se establecía un sistema de limitación a la producción para proteger a los productores terrestres. Esta se constituyó en una de las disposiciones más resistidas por los países desarrollados. De hecho, siempre condicionaron cualquier arreglo a una profunda modificación de sus términos, que consideraban expresión de una economía centralizada y un fuerte desinsentivo para las potencias inversionistas.



Fondo marino frente a las costas chilenas.

Para Chile, como para la mayoría de los países en desarrollo se presentó la disyuntiva de insistir en la defensa del citado artículo 151 y enfrentar las consecuencias o aceptar nuevas fórmulas que constituyesen expresión de los principios hoy vigentes en materia económica, los cuales nuestro país ha hecho suyos. El artículo 151, en el presente Acuerdo, es reemplazado por normas de carácter general relativas a prácticas comerciales restrictivas, prohibición de subsidios y no discriminación según el origen de los minerales (fondo marino y fuentes terrestres), de acuerdo con la normativa del GATT. Así, la producción terrestre y la marina quedaron en un pie de igualdad, a diferencia del régimen establecido en la Parte XI, en el que la segunda era complementaria de la primera.

La situación de los mercados de minerales y sus proyecciones, la de Chile y de la economía mundial no es la que prevalecía

cuando se desarrolló la Conferencia del Mar. Hoy el cobre no representa lo que en aquel entonces como porcentaje de ingresos para el país, y por otro lado, se estima que la minería oceánica tendría una baja incidencia en la producción de cobre, previendo, no obstante, que esto podría variar en el largo plazo dependiendo de los avances tecnológicos. Durante el transcurso de la III Conferencia del Mar se pensó que la explotación comenzaría en la presente década. Las proyecciones, en el presente, señalan que la explotación comercial sólo comenzaría en una fecha cercana al año 2000.

g) *Comité de Finanzas.*

Se establece un Comité de Finanzas, el cual estará integrado por 15 miembros con la debida preparación para ocuparse de asuntos financieros

Los miembros de este Comité, serán elegidos por la Asamblea y se tendrá debidamente en cuenta la necesidad de una distribución geográfica equitativa y de la representación de los intereses especiales, lo cual obviamente tiene por objeto velar por los intereses de los países en desarrollo.

Se establece, asimismo, que determinadas decisiones adoptadas por la Asamblea y el Consejo, serán tomadas previa consideración de las recomendaciones que emita el Comité de Finanzas.

Conclusión.

Como se puede apreciar, las modificaciones son el reflejo del clima imperante en la economía mundial en los últimos diez años, en donde se ha pasado de un sistema basado en la idea de la política de producción, y en un esquema de operaciones con un fuerte protagonismo para la Empresa Internacional, a uno menos regulado en cuanto a las inversiones y la transferencia de tecnología y más cercano a normas que se aplican en el esquema multilateral de convenio.

Si bien, las citadas modificaciones implicaron importantes concesiones de parte de los países en desarrollo y productores terrestres de los minerales existentes en el fondo marino, conjuntamente, con un debilitamiento significativo de la noción de patrimonio común de la humanidad que se asigna a dichos recursos, en definitiva, respondieron a la necesidad de que se obtuviera una Convención que tuviere un alcance universal respecto a intereses marítimos distintos a los de la Parte XI.

Asimismo, cabe señalar que la revisión que experimentó la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, debería continuar siendo analizada en sus alcances económicos y desarrollo tecnológico, sin perjuicio de las consecuencias que

podrían implicar para Chile como país productor y exportador de minerales terrestres.

Finalmente, y como una consecuencia lógica de la ratificación de Chile a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, le corresponde a nuestro país participar en los órganos y organizaciones establecidos en la citada Convención, en especial, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, constituida sobre la base de la reforma de la Parte XI, correspondiéndole, igualmente, participar en la generación de normas específicas sobre esta materia, así como en su condición de país productor terrestre de minerales que se obtendrían de los fondos marinos.

