

EL DERECHO DEL MAR Y SU GLOSARIO (IX)

(Aproximación terminológica al Convenio de Jamaica)

José CERVERA PERY



Fondos marinos y patrimonio común de la Humanidad



L alta mar era libre y de sus fondos marinos, hasta tiempo casi reciente, no parecía ocuparse nadie. La regulación de la plataforma submarina sería un buen toque de atención, porque más allá el alta mar tenía abundancia de riquezas naturales que exigían medidas para su aprovechamiento y su conservación. En principio hay que diferenciar las especies animales de los recursos minerales, y por lo que respecta a la primera —concretamente la riqueza pesquera— ha sido preocupación de los Estados dictar normas relacionadas, tanto en lo que se refiere al procedimiento de realizar capturas como a los medios empleados. En lo que atañe a lo segundo, el marco apropiado para su regulación, una vez disuelta la Comisión de Fondos Marinos, fue la última Conferencia del Mar, heredera de sus impulsos, sobre todo, desde que el embajador Arvin Pardo formuló su famosa teoría del *common heritage*. En aquella fecha histórica del 1 de noviembre de 1967, Pardo, representante de Malta en las Naciones Unidas, formulaba una declaración en la que, partiendo de la base de que el proceso tecnológico de los últimos años permitía la explotación de los fondos marinos a profundidades que parecían imposibles diez años antes propugnaba la adopción de un tratado y la creación de un organismo internacional para un efectivo control de estos recursos. Los principios que se proponían se centraban en la prohibición de explotación de tales fondos marinos, explotación que debía hacerse en interés de toda la Humanidad y uso exclusivo para fines pacíficos.

La propuesta motivó de inmediato la creación de una comisión *ad hoc* —la de fondos marinos— y la adopción por la Asamblea General de la ONU en diversas resoluciones —entre las que hay que destacar la 2.749, correspondiente al XXV período de sesiones (diciembre de 1970), que declaraban a la

zona de fondos marinos y oceánicos, más allá de cualquier jurisdicción nacional, «patrimonio común de la Humanidad».

Pero era necesario, sobre todo, encajar un concepto tan amplio en su régimen jurídico apropiado, tanto desde el punto de vista sustantivo como del orgánico, tarea que fue acometida por la Subcomisión I de la Comisión Ampliada de Fondos Marinos, preparatoria y previa a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La citada subcomisión, acorde con el mandato recibido, dedicó la primera parte de sus tareas a un debate de planteamientos generales, y en la primavera de 1972 pudo formar ya un grupo de trabajo, con el encargo de preparar un documento en el que se intensificasen los puntos de acuerdo y desacuerdo para intentar luego la negociación en las materias más controvertidas. Pero el grupo de trabajo terminó su cometido a medias, ya que los puntos de discrepancia eran mayores que los de consenso. Y en 1973 hubo que endosar la cuestión a los nuevos órganos de la conferencia.

Las cuestiones consideradas desde el principio como de mayor conflictividad fueron las de la determinación del sistema de exploración y explotación con el «quién» y el «cómo» debe explorarse y explotarse la zona internacional de fondos marinos, de las repercusiones en el mercado mundial de las materias primas, pensando lógicamente en un aumento de producción y, por último, cuál debería de ser la naturaleza de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Las opiniones en todos estos puntos estuvieron muy divididas ante la fuerte presión ejercida por el llamado Grupo de los 77 (países en vías de desarrollo), en contra de las posiciones de los Estados más industrializados, cuyos puntos de vista en todos los aspectos de la problemática fueron diferentes.

El tema —espinoso sin lugar a dudas— quedó resuelto en el Convenio de Jamaica en su parte XI, una de las más largas del texto, con los artículos 133 a 191, agrupados en secciones y subsecciones y bajo el epígrafe a secas de «la zona», y en los que se contemplan disposiciones generales, principios que rigen la zona, realización de actividades en ella, desarrollo de los recursos con la atribución de funciones a la prevista autoridad y otros aspectos procesales, así como la orgánica de esa autoridad con la composición de sus diversos estamentos de gestión —Asamblea, Consejo, Comisión Técnica, Comisión de Planificación Económica y Comisión de Normas y Reglamentos— junto al mecanismo de los arreglos de controversias. Todo un dispositivo sistemático, quizá demasiado complejo, que mantuvo poderosamente la tensión y atención a lo largo de los once períodos de sesiones que duró la Conferencia del Mar.

Volviendo al entorno de los fondos marinos como espacio marítimo, aunque *sui generis* (lo que está encima, el alta mar, sí lo es en propiedad), la definición oficial de la «zona» es la de los «fondos marinos, suelos oceánicos y subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional» o, dicho en un lenguaje más práctico, «la parte de fondos marinos que dejan libres los Estados ribereños o costeros, una vez que éstos se han posesionado de las porciones

que consideran de valor en un previsible futuro». Esta versión, indudablemente pesimista, es la triste reducida «herencia común de la Humanidad» que tanto motivó a los países en vías de desarrollo en las últimas décadas.

Pero incluso los recursos de esta limitada zona, que puede ser puesta bajo administración internacional, están deficientemente definidos, como ciertos recursos minerales, de modo que ningún recurso viviente se encuentra protegido de la explotación de los países que pueden ejercerla y, por otra parte, los principales beneficiarios de la explotación de nódulos de manganeso (el oro y el petróleo del futuro fundidos en un solo producto) serán posiblemente hasta bien entrado el siglo XXI los países que ya son ricos e industrializados, aun cuando el Grupo de los 77 despliegue toda su energía y recursos políticos (que no son pocos) para obtener el control de la autoridad sobre fondos marinos que va a administrar la «zona».

El deseo de establecer un régimen para la explotación de esos nódulos de manganeso no cabe duda que fue el catalizador que dio origen en la Conferencia del Mar y que ha sido y sigue siendo el problema más importante derivado de la misma. Los espacios del Derecho Internacional Marítimo «clásico», que tuvieron su encaje y tratamiento en el marco de la Segunda Comisión, no han tenido demasiada influencia en la determinación de los resultados finales. El consenso se obtuvo más o menos de grado, en casi todos los temas de su competencia, y no hubo grandes resistencias, incluso en los obligados cambios de posicionamiento. Pero fue en la primera comisión —precisamente en la que se abordan estos temas de profunda raíz económica— donde las estrategias estuvieron más definidas en el desacuerdo o la objeción y la que ha dejado aún pendiente el desenlace de la aceptación o el rechazo.

En el principio existió una radicalización de posiciones muy acusada entre los distintos grupos. Los países ricos estaban a favor de la creación de una agencia que simplemente registraría las peticiones de las sociedades mineras potenciales para darles algún tipo de protección legal, y que tal vez habría de dedicarse también a la administración y contabilidad, pero por su parte los países pobres deseaban que hubiese una «autoridad» fuerte, aunque controlada, que tuviese el derecho exclusivo sobre la minería de la «zona». Después de nueve años de negociaciones duras y lentas, el foso que separaba las dos posiciones fue desapareciendo progresivamente. Están en juego minerales submarinos por valor de billones de dólares.

Varias multinacionales mineras, así como numerosos inversores prestos a «sacar tajada» han apremiado la búsqueda de acuerdos satisfactorios, tratando de forzar una legislación que les sea favorable, pero este sentido de urgencia no es compartido universalmente. La resistencia de los Estados Unidos a firmar el convenio hace muy difícil su aplicación en sentido estricto, aunque haya logrado ya el número de adhesiones suficiente para su entrada en vigor.

Se han acordado, sin embargo, en líneas generales, la principales directrices para la exploración y explotación de los fondos marinos. Según las dispo-

siones de la Parte IX del Convenio de Jamaica, aparece lo que se conoce con el nombre de «sistema paralelo», en virtud del cual todas las actividades de extracción de minerales de los fondos marinos profundos serán supervisadas por la Autoridad Internacional de dichos fondos, que estará facultada para llevarse a cabo su propia explotación minera por conducto de un órgano denominado la «Empresa» (del que ya se ha hecho referencia en su vocablo) que permita a empresas privadas y estatales celebrar contratos a fin de adquirir derechos para la extracción y explotación de minerales de la «zona».

Inmunidad de los buques

El Derecho Internacional Marítimo otorga un tratamiento jurídico especial a los buques que pertenecen al Estado o que son explotados por él, cuando se destinen a un servicio oficial no comercial. Esta es una práctica generalmente admitida por todas las legislaciones, por lo que, de acuerdo con este principio, estos buques gozarán en alta mar de una completa inmunidad de jurisdicción respecto a cualquier Estado que no sea el de su bandera, y cuando se encuentren en puerto de ciertas excepciones en caso de jurisdicción penal, así como a ciertas medidas de ejecución o de tipo cautelar en materia civil, bajo determinadas condiciones.

Este principio de inmunidad fue recogido de manera expresa en las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua (artículos 19, 20, 21 y 22), y en la de Alta Mar (artículo 9), de donde pasó al texto integrado oficioso para fines de negociación, y de aquí al propio Convenio de Jamaica en sus artículos 32, 95 y 96. Adviértase que la política que se aplica en estos casos es la de conceder las inmunidades mencionadas siempre y cuando los buques de Estado «no se destinen a fines comerciales».

Los buques de guerra que naveguen en alta mar gozan de completa inmunidad de jurisdicción respecto a cualquier Estado que no sea el de su bandera.

(Continuará.)

