

EXPLOTACIÓN MINERA DE LOS OCÉANOS: IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA Y URGENCIA DE UNA POLÍTICA REGIONAL

GONZALO BIGGS¹

1. ANTECEDENTES

HECHOS RECIENTES demostrarían que la explotación de los recursos mineros y energéticos del suelo y subsuelo marino habría abandonado el terreno de la "ciencia ficción" para transformarse en una realidad definitiva e inmediata. Las consecuencias económicas de esta explotación serían fuertemente negativas para el mundo en desarrollo en general y para América Latina en particular. Estas líneas procuran destacar la urgencia dramática de que los países latinoamericanos coordinen una política común frente a la aparición de este nuevo obstáculo en su desarrollo económico.

Aun cuando el tema aquí esbozado figura en la agenda de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante Tercera Conferencia), su trascendencia requiere, a nuestro juicio, de un examen global y no solamente jurídico.² El problema consiste en

¹ Este artículo representa la opinión personal del autor y no necesariamente la del Banco Interamericano del Desarrollo donde éste trabaja.

² Para este análisis se han consultado los siguientes documentos de Naciones Unidas y UNGTAD: Naciones Unidas, "Posibles repercusiones en los mercados mundiales de la extracción de minerales de los fondos marinos en la zona fuera de la jurisdicción nacional con referencia especial a los problemas de los países en desarrollo, estudio preliminar" (A/AG.138/36), mayo de 1971. Naciones Unidas, "Notas adicionales sobre las posibles consecuencias económicas de la extracción de minerales de la zona internacional de los fondos marinos" (A/AC.138/73), mayo de 1972. Naciones Unidas, "Recursos minerales de los fondos marinos: recientes progresos" (A/AG.138/90), julio de 1973. Naciones Unidas, "Consecuencias económicas del desarrollo de la minería en los fondos marinos de la zona internacional". Informe del Secretario General (A. CONF. 62/25), 22 de mayo de 1974, y (A/CONF. 62/37, del 18 de febrero de 1975. Resumen del presidente de la Comisión I de la Tercera Conferencia (A/CONF. 62/32), 26 de julio de 1974. Declaración de G. D. Arsenis en nombre del Secretario General de UNCTAD (A/CONF. 62.1/L.2). Efectos de la eventual explotación de los fondos marinos en los ingresos de los países en desarrollo exportadores de cobre; informe del Secretariado de UNCTAD (TD/B/484). Efectos de la producción de manganeso de los fondos marinos

que grupos de empresas del mundo industrializado estarían ya en condiciones de iniciar la extracción desde el suelo y subsuelo marinos más allá de la jurisdicción nacional de cualquier Estado (en adelante “zona internacional”, de los denominados “nódulos de manganeso” de rico y variado contenido metálico. Diversos antecedentes demostrarían que esta explotación beneficiaría exclusivamente a los países consumidores y, en cambio, perjudicaría notoriamente a los actuales productores de estas materias primas. Los ímpetus de las empresas interesadas por iniciar esta exploración y explotación se han visto frenados, hasta ahora, por sus correspondientes gobiernos, que han subordinado cualquier decisión a lo que resuelva la Tercera Conferencia. Sin embargo, como veremos más adelante, existen fuertes presiones por obligar a estos gobiernos a sancionar acciones unilaterales. Por otra parte, las profundas diferencias surgidas en torno a la regulación internacional de esta materia, retardarán desgraciadamente la pronta adopción de un acuerdo y favorecerán peligrosamente a los partidarios de una acción unilateral. Existen, pues, razones fundadas como para temer esta última posibilidad. De igual manera, si dentro de un plazo razonable llegara a aprobarse un régimen internacional satisfactorio para el mundo en desarrollo, la culminación de este proceso jurídico y político haría aún más imperativa la necesidad de organizar técnica e institucionalmente a Latinoamérica para esta compleja nueva etapa de su desenvolvimiento económico.

2. LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE

La información acerca de la actividad minera de la zona internacional utilizada en los estudios de las Naciones Unidas proviene de fuentes privadas y no reviste, por lo tanto, carácter oficial.³

Además, dichos estudios sólo abarcan el 3% de los fondos marinos y se refieren exclusivamente a los nódulos de manganeso dentro de la zona internacional, por estimarse que son los únicos que tendrán interés co-

con particular referencia a los países en desarrollo exportadores de manganeso (TD/B/483), UNCTAD. Explotación de los recursos minerales de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional: el caso del cobalto (TD/B/449/Add.1), UNCTAD. Explotación de los recursos minerales de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional: bases para una política internacional sobre materias primas. Nota del Secretariado de UNCTAD (TD/B/449). Producción minera de la zona de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional: bases para una política internacional sobre materias primas (TD/113/Sup.4).

³ Ver *op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 16, nota 9.

mercial durante los próximos treinta años.⁴ Los hidrocarburos no fueron examinados por estimarse improbable su extracción de las profundidades submarinas en un futuro inmediato y tampoco fueron analizados otros minerales como la fosforita, las salmueras, lodos metalíferos y yacimientos en el lecho de rocas.⁵

Sin embargo, otros antecedentes permitirían, por lo menos, plantear dudas acerca de estas suposiciones.

Así, en el caso del petróleo, un autor señala:⁶

El petróleo de las profundidades submarinas deberá eventualmente convertirse en el más lucrativo de los recursos de los fondos marinos para la comunidad internacional. Mares semicerrados con potenciales estructuras petroleras, emersiones y pendientes continentales poseen un volumen combinado de sedimentación muy superior al de las plataformas continentales. Por lo tanto, es razonable predecir que la producción de petróleo de los fondos marinos en alguna época futura deberá, por lo menos, igualar a la actual producción ribereña.

Tratándose de otros metales, el mismo autor señala que en los bancos oceánicos existen grandes potencialidades de cobre, cromita y platino.⁷ A su vez, el representante del American Petroleum Institute, en declaraciones ante el Congreso de su país, expresó:

... Anticipamos que será sólo cuestión de algún tiempo para que la industria petrolera desarrolle activamente la exploración y explotación de los recursos petrolíferos más allá de los límites de la jurisdicción nacional de cualquier Estado.⁸

Debe agregarse que los estudios de las Naciones Unidas sólo se refieren al cobre, manganeso, cobalto y níquel, pero omiten al molibdeno, hierro, zinc, vanadio, titanio, plata y elementos del grupo platino también incluidos en dichos nódulos.

Lo expuesto nos lleva a una situación enteramente paradójica. Por una parte, las compañías privadas después de prolongados estudios y costosas inversiones habrían ya concluido con la etapa de exploración o prospec-

⁴ Ver *op. cit.*, A/CONF. 62/37, p. 3.

⁵ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 8.

⁶ George Edward Bollow, *Economic Effects of Deep Ocean Minerals Exploitation*. National Technical Information Service, AD-734 968, Springfield, Virginia, septiembre, 1971, p. 67.

⁷ Bollow, *op. cit.*, p. 28.

⁸ Luke W. Finlay, sesión del Subcommittee on Oceanography of the Merchant Marine and Fisheries Committee - House of Representatives, abril 8, 1973, p. 326.

ción y estarían ahora evaluando depósitos específicos con el objeto de iniciar su pronta explotación.⁹ En cambio, el mundo en desarrollo, principal afectado por esta eventual explotación, carece de la información básica más elemental y comienza apenas a identificar la magnitud del problema, limitándose, por ahora, a requerir de los organismos internacionales alguna información preliminar que, en última instancia, también proviene de fuentes privadas.

Ciertamente de alguna manera deberá romperse este círculo vicioso, pero ¿cómo y cuándo? Estamos frente a una coyuntura en que súbitamente pueden consumarse hechos irreversibles que harán muy difícil, si no imposible, la elaboración de una política global y efectiva.

Por ahora, parecería que la prioridad sería seleccionar aquellas áreas que podrían ser objeto de estudios regionales dentro de las zonas de jurisdicción nacional. Esto es obvio, por cuanto las inversiones de las compañías multinacionales se han concentrado en la zona internacional no tanto por razones geológicas o financieras, cuanto por disyuntivas jurídicas y políticas. Piensan, con razón, que cualquier descubrimiento dentro de las 200 millas de las costas de cualquier Estado fatalmente quedará incorporado en un futuro muy inmediato a la jurisdicción y dominio exclusivo de dicho Estado.

La falta de información acerca de los recursos mineros o energéticos del suelo y subsuelo marinos dentro de las 200 millas de las costas de la gran mayoría de los países latinoamericanos, no significa que tales recursos no existan, sino que demuestra que estos países, por distintas razones, no le han asignado a esta importante materia la prioridad que hoy ciertamente le corresponde. Evidentemente se trata de una tarea enorme, pero, al mismo tiempo, será imposible elaborar una verdadera política si se pretende, como hasta ahora, que la información básica llegue espontáneamente de los actuales poseedores de la tecnología.

3. LOS NÓDULOS DE MANGANESO

Podemos suponer que tales yacimientos serán los verdaderos protagonistas de la futura explotación minera de los océanos. Se trata de rocas diseminadas en las profundidades oceánicas y formadas por la acción de precipitaciones químicas inorgánicas. La composición, forma, ubicación y propiedades físicas y químicas de estos nódulos son altamente variables. Su tamaño puede oscilar desde pequeños granos hasta rocas de 1 770 libras,

⁹ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 9.

como se han encontrado al este de las Islas Filipinas.¹⁰ Se sostiene que los depósitos de mayor contenido metálico se encuentran a profundidades mayores de 4 000 metros y que, en cambio, los vecinos a la costa tendrían un contenido muy inferior. Una de sus tantas singularidades es la velocidad de su formación que superaría cualquier posibilidad de consumo dentro de los próximos siglos.

La tecnología de exploración y explotación es particularmente compleja y variable. Las etapas básicas serían la investigación, reconocimiento, prospección, muestreo y, finalmente, explotación. Esta última consistiría desde el dragado o succión del fondo submarino y su elevación mediante métodos mecánicos, neumáticos o hidráulicos, hasta instalaciones marítimas superficiales desde donde se transportarían a plantas de procesamiento terrestre. Su posterior concentración y refinación metalúrgica serían igualmente complejos.

La estructura de la industria de nódulos presenta características muy singulares. Se trata de una actividad sin precedentes y rodeada de múltiples incógnitas, pero con todos los auspicios de resultar una operación lucrativa. Se estima que la extracción podrá comenzar en 1976 y la producción comercial en 1980.¹¹ Algunas empresas habrían completado más de diez años de prospección y exploración y podrían ya comenzar la explotación. Su número no sería mayor de diez y se caracterizaría por su marcado carácter multinacional.¹²

Algunas de las principales serían el grupo Kennecott de Nueva York asociada con Rio Tinto-Zinc Corporation, y Consolidated Gold Field Ltd. de Londres, Mitsubishi de Tokyo y Noranda Mines de Toronto; Deepsea Ventures, subsidiaria de Tennecco Corporation de Estados Unidos, asociada con Nichimen, C. Itoh y Kanematsu-Gosho de Japón, Unión Minière de Bélgica y United States Steel.¹² En cambio, el grupo de Howard Hughes y su célebre Glomar Explorer actuarían a través de la Summa Corporation. Dentro de las empresas con subsidio gubernamental figura el grupo alemán AMR (Preussag, Metallgesellschaft, Salzgitter y Rheinbraun), CNEXO (Centro Nacional para la Exploración de los Océanos) de Francia y el grupo Sumitomo y DOMA (Deep Ocean Mining Association) de Japón.¹³

Aun cuando los costos de explotación y tratamiento metalúrgico son uno de los secretos más celosamente guardados por la industria, es obvio que nos encontramos frente a una actividad rentable. ¿De qué otra manera

¹⁰ George Edward Bollow, *op. cit.* p. 28.

¹¹ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 10.

¹² *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 22 y siguientes.

¹³ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 28.

podrían explicarse las considerables inversiones y fuertes presiones por comenzar esta explotación? Inclusive, según la interpretación del representante de Argentina de los Informes de Naciones Unidas y UNCTAD, "los metales que se obtendrán de los nódulos de los fondos marinos, tendrán un costo muy inferior al de los obtenidos por vía terrestre".¹⁴ Al examinar el problema de costos debe destacarse que nos encontramos frente a una explotación múltiple. A diferencia de la explotación terrestre en que los proyectos se basan en el comportamiento de un metal específico, en la explotación oceánica siempre se obtendrán cuatro metales básicos y un número indeterminado de metales subsidiarios. Por lo tanto, justificada la inversión en alguno o algunos de los metales básicos, el inversionista obtendrá también —lo quiera o no— una abundante producción de metales suplementarios que forzosamente deberán incorporarse al mercado internacional de materias primas. El examen de los costos es, pues, un problema complejo, pero todo indicaría que la producción de metales adicionales o suplementarios deberá favorecer el cálculo de la inversión inicial. Además, según la opinión de un calificado representante del sector privado, en la industria minera terrestre, aproximadamente dos tercios de los costos son posteriores a la extracción del mineral y corresponden a gastos de comercialización y similares.¹⁵

El contenido metálico de los nódulos es altamente variable. Difieren del Atlántico al Pacífico y también según las profundidades en que se encuentran. La composición típica del nódulo de los océanos Pacífico y Atlántico es la siguiente:

COMPOSICIÓN TÍPICA DE LOS NÓDULOS¹⁶

<i>Pacífico</i>		<i>Atlántico</i>	
Manganeso	25%	Manganeso	16%
Níquel	1%	Níquel	0.42%
Cobre	0.75%	Cobre	0.20%
Cobalto	0.25%	Cobalto	0.31%

¹⁴ Reunión de Caracas, Comisión I, sesión del 8 de agosto de 1974, actas oficiales, p. 66.

¹⁵ Frank La Que, Vicepresidente, ahora retirado, de International Nickel, opinión expresada en un seminario efectuado el 12 de junio de 1975, en Washington, D. C., bajo el auspicio de "United States Committee for the Oceans".

¹⁶ James C. Orr, *The Economic Effects of Deep Ocean Mineral Mining and the implication for U.S. policy*. The Johns Hopkins University, Ocean Policy Project, Paper No. 4, dic., 1974, p. 19, cita de La Que, M.T.S. Journal, abril, 1971.

Las cifras anteriores se refieren al contenido típico pero, en una primera etapa, la explotación comenzará con los depósitos de mayor contenido metálico en que la proporción de cobre se elevaría al 1% y el níquel a 1.25%.¹⁷ Igualmente, la anterior información sólo se refiere a los metales básicos y no incluye dato alguno sobre el molibdeno, plata, zinc, vanadio, titanio, hierro y elementos del grupo platino cuya verdadera significación aún se desconoce pero que podrá ser igualmente importante.

Hasta ahora la única divulgación basada en experiencias prácticas elevaría ligeramente las anteriores estimaciones. Se trata de la denuncia de Deepsea Ventures en el Océano Pacífico a la que nos referiremos después y que menciona estos promedios:¹⁸ manganeso, 29.0%; níquel, 1.28%; cobre, 1.07%; cobalto, 0.25%; hierro, 6.3%.

Una ilustración del significado de algunos de los anteriores porcentajes se obtiene comparándolos, por vía de ejemplo, con Chuquicamata, la mina de cobre a tajo abierto más grande del mundo, en que el promedio del contenido de cobre por tonelada de mineral no excede del 0.7%. En las minas en explotación en Estados Unidos el porcentaje de cobre es aún inferior.

4. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA FUTURA EXPLOTACIÓN DE NÓDULOS

Estiman las Naciones Unidas¹⁹ que para 1985 la producción nodular de 6 grupos de empresas ascenderá a 15 millones de toneladas métricas con el siguiente contenido metálico:

Manganeso	920 000 toneladas métricas
Níquel	220 000 toneladas métricas
Cobre	200 000 toneladas métricas
Cobalto	30 000 toneladas métricas
Otros metales (no especificados)	38 000 toneladas métricas

Las anteriores cifras significarían que, en 1985, más de la mitad de la demanda mundial de cobalto provendrá de los océanos y que su precio en el mercado mundial disminuirá probablemente a unos dos tercios de su nivel actual. Existe todavía incertidumbre con respecto a los efectos

¹⁷ Orr, *op. cit.*, p. 19.

¹⁸ Ver más adelante 10(a).

¹⁹ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, pp. 39 y ss.

en el mercado del manganeso por los altos costos de su recuperación, pero las proyecciones tentativas indicarían que el manganeso de origen oceánico podría representar hasta un 13% de los requerimientos de importación de las naciones industrializadas, y ocasionar una declinación de hasta un 50% del precio actual del metal y alguna declinación en los precios del ferromanganeso y mineral de manganeso. Respecto del níquel, la estimación es que la producción de nódulos representaría más de un cuarto de las necesidades de importación de los países industrializados, pero que, debido a la elasticidad de su demanda, el descenso del precio será leve. En cuanto al cobre, la repercusión en el mercado mundial sólo representaría un 5.5% de las necesidades netas de importaciones de los países industrializados de economía de mercado.²⁰

Sin embargo, la fragilidad de las anteriores proyecciones queda de manifiesto al comparar las estimaciones efectuadas por una compañía privada (Deepsea Ventures), en un documento oficial presentado al Departamento de Estado de los Estados Unidos,²¹ el 14 de noviembre de 1974.

Según esta empresa, antes de 15 años podría comenzar una explotación comercial que inicialmente produciría 1.35 millones de toneladas métricas de nódulos, susceptibles de aumentar, conforme a las condiciones del mercado, a 4 millones anuales. Sobre la base anterior, Deepsea Ventures pretende producir las siguientes cantidades de metal:

Producción de toneladas métricas

	<i>Iniciales</i>	<i>En operación</i>
<i>Nódulos</i>	1 350 000	4 000 000
Manganeso	253 000	759 000
Níquel	11 300	33 900
Cobre	9 150	27 450
Cobalto	2 150	6 450

Si nos colocamos en el supuesto más optimista y las condiciones del mercado justifican que Deepsea Ventures produzca 4 millones de toneladas antes de 1989, la producción de 6 empresas equivalentes superaría holgadamente los 15 millones anticipados por las Naciones Unidas para 1985. Deepsea Ventures indica que, además, producirá otros materiales no es-

²⁰ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25, p. 52.

²¹ Notice of Discovery and Claim of Exclusive Mining Rights and Request for Diplomatic Protection of Investment by Deepsea Ventures, Inc., ver más adelante 10(a).

pecificados pero que presumimos serán molibdeno, vanadio, zinc, titanio, plata, elementos del grupo platino y otros.

Lo expuesto sólo confirma las dificultades que existen en predecir con alguna aproximación las consecuencias de la minería oceánica en el mercado mundial de materias primas. Dentro de una larga serie de imponderables, el lugar más destacado lo ocupa, a nuestro juicio, la tecnología de la explotación e industrialización de los nódulos. Sin pretender analizar los pormenores de esta ciencia (todavía en estudio) así como sus implicaciones para el mundo en desarrollo, la lógica indicaría que habrá un rápido progreso tecnológico tan pronto comiencen los primeros proyectos de explotación y que ello necesariamente reducirá los costos, lo cual, a su vez, obligará a reevaluar las múltiples proyecciones económicas divulgadas.

Expresadas nuestras reservas acerca de cualquier pronóstico exacto de las consecuencias económicas de la futura producción oceánica, creemos, sin embargo, que algunas de sus probables repercusiones en Latinoamérica pueden anticiparse con carácter preliminar:

- a) Disminución más o menos drástica de los ingresos en divisas provenientes de las exportaciones de ciertos minerales básicos afectados por la nueva producción oceánica;
- b) Sensible disminución de las inversiones públicas, y sobre todo privadas, en la exploración, desarrollo, expansión y/o industrialización de proyectos mineros competitivos de aquellos de origen oceánico;
- c) Profunda distorsión en el mercado de ciertos metales escasos como el molibdeno, titanio, vanadio y elementos del grupo platino entre otros;
- d) Sostenimiento del precio de importación de artículos manufacturados con minerales, cuyos precios hubieran disminuido con motivo de la nueva producción oceánica.

Los tres primeros aspectos serán analizados en los párrafos siguientes; en cuanto al último, basta mencionar que la baja en los precios del cobre, manganeso, cobalto o níquel no significarán una baja en los precios de importación de los artículos manufacturados con dichos metales, por cuanto dicha baja —que no representa una gran proporción del costo del producto terminado— es absorbida por el fabricante mediante alzas de salarios o aumentos de utilidades y rara vez beneficia al consumidor final.²²

²² Sesiones del Senado de los Estados Unidos de América en relación con la enmienda Núm. 946 al proyecto del Senado Núm. 1 134, Mineral Resources of the Deep Seabed, marzo, 1974, p. 940.

5. EL COBRE

Las Naciones Unidas anticipan que para 1985 la producción oceánica de cobre será de 200 000 toneladas métricas representativas de un 1.3% de la demanda mundial para esa fecha, y que su impacto en los precios y en la economía del mundo en desarrollo será mínima.

Sin embargo, dichas 200 000 toneladas anuales de cobre oceánico serán considerablemente superiores a la producción de cualquier país latinoamericano en 1971, excepto Chile, y sólo ligeramente inferior a la del Perú (234 000 toneladas).²³ Además, dicha estimación presupone que las 200 000 toneladas adicionales serán íntegramente absorbidas por los consumidores cualesquiera que sean las condiciones del mercado. Para una industria marcadamente cíclica como la del cobre y en momentos en que los cuatro mayores productores del mundo en desarrollo han disminuido drásticamente su producción a fin de neutralizar la brusca caída del precio, la anterior posibilidad será recibida ciertamente con alguna desconfianza. Como las empresas en condiciones de producir cobre oceánico pertenecen exclusivamente al mundo industrializado, es evidente que las 200 000 toneladas adicionales serán consumidas directa e inmediatamente por dichos países disminuyendo sus importaciones del mundo en desarrollo. En otras palabras, el control por el mundo industrializado de la producción oceánica de cobre le permitirá prescindir absolutamente de su precio en el mercado internacional. En cambio, las fluctuaciones cíclicas del metal y sus problemas inherentes (disminución de producción, desempleo y déficit de balanza de pagos), continuarán afectando a los productores terrestres con el agravante de que los consumidores podrán ahora disponer de una cuota de abastecimiento fija y libre de riesgos políticos.

Deben también analizarse las gravitaciones diferentes que la industria del cobre tiene en los países conforme a sus respectivos niveles de desarrollo. El cuadro siguiente ilustra este aserto.

Este cuadro demuestra que los países que no tienen significación alguna en el mercado del cobre como Haití, Bolivia y Nicaragua, dependen de él para sus disponibilidades en divisas en un grado mucho mayor que México (por ejemplo), país que obtiene de la exportación de este metal ingresos considerablemente superiores.

El segundo aspecto negativo será sobre los programas de investigación y exploración que prácticamente se llevan a cabo en toda América Latina. Las informaciones oficiales revelan que en la mayoría de los países latinoamericanos se realizan con mayor o menor intensidad programas de pros-

²³ *Minerals Yearbook, 1971*, U.S. Bureau of Mines, vol. 1. Metals, Minerals and Fuels. Washington, 1973.

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN (1969)²⁴

País	Exportaciones (dólares)	Valor de las exportaciones de cobre como porcentaje	
		De las exportaciones totales	Del producto interno bruto
Chile	730 700 000	78.3	2.7
Perú	250 100 000	28.9	6.1
Haití	2 300 000	6.2
Bolivia	7 400 000	4.1	0.8
Nicaragua	6 300 000	4.1	0.83
México	21 500 000	1.5	0.08
Cuba	2 300 000	0.35

pección y localización de yacimientos de cobre.²⁵ En función de los costos finales de la industria de nódulos, la lógica indicaría que, gradualmente, deberá producirse un traslado de estas inversiones a los océanos. Una de las razones más decisivas estará relacionada con el costo de procesamiento y refinación de los minerales, ya que a diferencia de lo que ocurre con la industria terrestre, la inversión básica podrá efectuarse íntegramente en el país consumidor con el correspondiente ahorro de impuestos, transportes, mano de obra y riesgos políticos. Este traslado de inversiones no sólo afectará a los actuales productores, sino también a todo país latinoamericano que tenga alguna expectativa de desarrollar esta industria con el auxilio de capital o tecnologías externas. El principal motivo de esto es que los nódulos una vez extraídos no pueden ser procesados o refinados en alta mar. El costo de refinación terrestre constituye, pues, la mayor parte de la inversión.²⁶

6. EL NÍQUEL, COBALTO Y MANGANESO

Los efectos negativos que la producción minera de nódulos tendrá sobre la industria del cobre se repiten de igual manera en los demás metales. Hemos destacado en primer lugar al cobre por su mayor impacto en

²⁴ Cuadro tomado del documento A/AC-138/36, p. 36, Naciones Unidas, *op. cit.*

²⁵ Reprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*. United States Department of the Interior 1973, ver la información específica por países.

²⁶ Samuel Levering, Secretario U.S. Committee for the Oceans, sesión del 28 de febrero de 1974, Cámara de Representantes, p. 477 del acta.

la economía latinoamericana y, además, por haberse difundido la creencia errónea de que por ser menor la gravitación de la producción oceánica en el precio internacional, no se afectaría al mundo en desarrollo. Creemos que en el caso particular de Latinoamérica hemos planteado suficientes argumentos como para que se revise esta suposición. Al examinar los efectos de la producción oceánica de níquel, cobalto y manganeso, cuyos efectos negativos en los mercados mundiales se anticipa que serán aún mayores, nuestras reservas se ven naturalmente multiplicadas.

a) *El níquel*

Conforme a las cifras de 1971, el primer país latinoamericano afectado sería Cuba, cuya producción ascendió a 40 000 toneladas métricas (5.66% de la producción mundial), por las cuales percibió en 1969, 4 400 000 dólares equivalentes al 2.1% del total de sus ingresos en moneda extranjera. También deben mencionarse la República Dominicana, Brasil y Colombia. En el primer país fue inaugurado en 1972 un complejo metalúrgico de ferróníquel con una inversión de 180 000 000 de dólares y una capacidad de producción de 63 millones de libras anuales.²⁷ En Brasil, la producción ascendió en 1971 a sólo 3 500 toneladas anuales, pero sus planes de expansión prevén un considerable aumento de esta cifra;²⁸ en cuanto a Colombia, el proyecto de ferróníquel de Cerro Matoso deberá convertirse en una de las empresas mineras más importantes de ese país.²⁹ En cuanto a las reservas de níquel de Latinoamérica, la situación es la siguiente:

RESERVAS DE NÍQUEL³⁰

<i>País</i>	<i>Yacimiento (contenido metálico) en millones de libras</i>
Cuba	36 000
Guatemala	2 000
República Dominicana	1 600

²⁷ Reprint from the *Minerals Yearbook*, United States Department of the Interior, 1972, "The Mineral Industry of the Caribbean", p. 12.

²⁸ Reprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, United States Department of the Interior. "The Mineral Industry of Brazil."

²⁹ Reprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, 1973. "The Mineral Industry of Colombia", p. 4.

³⁰ Bureau of Mines, U.S. *Mineral Facts and Problems*, Washington, D. C., 1971 (tomado del doc. A/AC.138/36 p. 31, *op. cit.*).

Debido a su alto precio en los mercados internacionales el níquel será el principal protagonista de la minería oceánica, estimándose que para 1985 representará un 18% de la demanda mundial.³¹ De esta manera circunscribiéndonos al mercado latinoamericano, tenemos que las 200 000 toneladas métricas de níquel oceánico estimadas por las Naciones Unidas para 1985, excederán en más de cinco veces la producción de Cuba de 1971. Un autor,³² analizando las estimaciones de las tres principales compañías de origen norteamericano para 1981, mismas que totalizarían 87 500 toneladas, indica que esa producción excederá al total producido conjuntamente por Cuba, Indonesia, Rodesia y Brasil en 1971.

b) *El cobalto*

Debido a la estrechez de este mercado, el impacto de una producción adicional de 30 000 toneladas métricas para 1985 tendrá efectos todavía mayores porque, como se ha dicho, representará más de la mitad de la demanda mundial para ese año. Sin embargo, en Latinoamérica, estos efectos negativos sólo afectarán a Cuba. En Zaire, en cambio, que aporta los dos tercios de la producción mundial (14 800 toneladas) y cuyos ingresos por este concepto ascendieron en 1968 a 30 000 000 de dólares anuales, las consecuencias serán desastrosas³³ Para Cuba, que en 1971 produjo 1 700 toneladas métricas representativas del 6.57% de la producción mundial, la nueva producción oceánica podrá significar su eliminación del mercado mundial. Además, este país figura con las mayores reservas después de Zaire, Nueva Caledonia y Zambia.

c) *El manganeso*

Las proyecciones de las Naciones Unidas en este renglón, nos indican que para 1985 el manganeso de origen oceánico totalizará 920 000 toneladas métricas anuales. La cifra anterior supera la producción de cualquier país latinoamericano excepto Brasil, que en 1971 produjo 2 868 000 toneladas métricas, equivalentes al 12.58% de la producción mundial. También excedería, en más del doble, la producción de México que es el segundo productor latinoamericano.

Los efectos que dicha producción podrá tener en la economía de algunos países latinoamericanos se indica que el siguiente cuadro,³⁴ que incluye cifras de 1969:

³¹ *Op. cit.*, A/CONF. 62/C.1/L.2, p. 3.

³² James C. Orr, *op. cit.*, p. 25.

³³ James C. Orr, *op. cit.*, p. 6, 10 y 34.

³⁴ Tomado del doc. A/AC.138/36, p. 34, Naciones Unidas, *op. cit.*

<i>País</i>	<i>Valor de las exportaciones en dólares</i>	<i>Porcentaje de las exportaciones de manganeso con respecto a las exportaciones totales</i>
Brasil	25 408 000	1.10%
Guyana	501 000	0.4%
Trinidad y Tobago	487 000	0.1%

Tomando las cifras de 1973, la producción de los países latinoamericanos es la siguiente:³⁵

Producción de Manganeso
(1973)

<i>País</i>	<i>Toneladas cortas</i>
Argentina	12 000*
Bolivia	709
Brasil	2 378 000
Chile	15 911
México	401 268
Perú	8 574

* Estimación

7. OTROS METALES

En relación a este rubro, la estimación de las Naciones Unidas es que para 1985 la producción nodular de metales no especificados ascenderá a 38 000 toneladas métricas.³⁶ Lamentablemente no existe estudio alguno acerca de la composición o proporciones en que se desglosarían esas 38 000 toneladas. El único antecedente que se tiene es que un nódulo típico incluye proporciones variadas de molibdeno, hierro, plata, zinc, vanadio, titanio y elementos del grupo platino.

Cualquier proyección resulta, por lo tanto, un mero ejercicio especulativo. Sin embargo, tratándose de metales escasos como el platino, molibdeno, vanadio y titanio, que generalmente se obtienen como subproductos de la explotación de otros metales básicos, cualquier producción adicional

³⁵ Preprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, 1973, "Manganese". p. 4.

³⁶ *Op. cit.*, A/CONF. 62/25. pp. 39 y ss.

será manifiestamente perturbadora. Tomemos al grupo platino. La producción mundial en 1973 fue de 5 173 558 onzas troy con un precio promedio por onza de 150.04 dólares. Su extraordinario poder catalizador hace prever que se necesitarán 1.4 millones de onzas para cumplir con las nuevas disposiciones del gobierno norteamericano sobre control de las emisiones tóxicas del automóvil.³⁷

El principal productor latinoamericano de platino es Colombia, con 26 358 onzas troy en 1973 y exportaciones a Estados Unidos por un total de 3 530 000 dólares. Otros productores menores son Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.³⁸

La industria de molibdeno tuvo una producción mundial, en 1973, de 181 millones de libras, con un precio promedio de 1.72 dólares por libra de concentrado y en que la participación latinoamericana fue:³⁹

<i>País</i>	<i>Producción en miles de libras en 1973</i>
Chile	12 974 000
México	90 000
Perú	1 592 000

En cuanto al vanadio, la producción mundial en 1973 fue de 21 285 toneladas cortas y su precio promedio de 1.50 dólares por libra con contenido de pentóxido de vanadio. En cambio, el precio del ferrovandio, para ese mismo año fue de 4.19 dólares por libra de contenido de vanadio.

El primer productor mundial en 1973 fue Chile con 1 060 toneladas cortas de contenido de vanadio. Ningún otro país latinoamericano figura en las estadísticas de producción de este metal. Sin embargo, estudios efectuados por el gobierno de Venezuela para la explotación del Orinoco revelan que podrían obtenerse 9 500 toneladas anuales como subproducto de esa explotación, lo que convertiría a ese país en el primer productor mundial de vanadio.⁴⁰

En cambio, en el caso del titanio, la producción de Brasil que es el único país latinoamericano que figura en las estadísticas mundiales, es sólo marginal.⁴¹

³⁷ Preprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, 1973, Platinum Group Metals, p. 3.

³⁸ Preprint from the Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, 1973, *op. cit.*

³⁹ Preprint from the Bureau of Mines, *op. cit.*, "Molibdenum", p. 10, p. 9.

⁴⁰ Preprint from the *Minerals Yearbook*, 1973, "Vanadium", p. 7.

⁴¹ Idem, "Titanium", 1971, p. 10.

8. LA SITUACIÓN JURÍDICA

Aun cuando subsisten opiniones en cuanto a que la exploración y explotación de los fondos marinos deben continuar regidas por los principios de la libertad de los mares, el consenso es que debe establecerse un nuevo sistema jurídico. Quien tiene el mérito de haber impulsado esta trascendental iniciativa fue el entonces Embajador de Malta ante las Naciones Unidas, Arvid Pardo, que culminó con la creación del Comité Ad Hoc sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional (conocido como Comité de los Fondos Marinos). El Comité desarrolló sus labores hasta 1973, fecha en que la Asamblea General convocó a la Tercera Conferencia.

Como resultado de la labor del Comité de los Fondos Marinos, la Asamblea General aprobó dos iniciativas. La primera es la denominada "resolución moratoria", aprobada por resolución 2574-D (XXIV), del 15 de diciembre de 1969, que establece:

- a) Los estados y las personas, físicas o jurídicas, están obligadas a abstenerse de cualesquiera actividades de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional;
- b) No se reconocerá ninguna reclamación sobre cualquier parte de esa zona o sus recursos.

La segunda es la denominada "declaración de principios", resolución 2749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970, que consagró el principio del "patrimonio común de la humanidad". Según la Resolución 2749, los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional de cualquier estado, así como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad. Dicha zona no puede estar sujeta a apropiación por medio alguno por estados ni personas, naturales o jurídicas, y ningún estado podrá reivindicarla ni ejercer derechos soberanos sobre parte alguna de ella. Adicionalmente, la zona estará abierta a la utilización exclusivamente para fines pacíficos por todos los estados y la exploración y explotación de sus recursos deberán hacerse en beneficio de toda la humanidad independientemente de la ubicación geográfica de los estados y prestando consideración especial a los intereses y necesidades de los países en desarrollo. Para la implementación de estos principios la citada declaración anunció el establecimiento de un régimen internacional aplicable a la zona y sus recursos y destinado a hacer efectivas sus disposiciones. Tal régimen debe prever, entre otras cosas, el aprovechamiento ordenado y sin riesgos;

la administración racional de la zona y de sus recursos; la ampliación de las oportunidades de utilizarlos y la garantía de una participación equitativa de los estados en los beneficios que deriven de su aprovechamiento, prestando especial atención a los intereses y necesidades de los países en desarrollo, se trate de países sin litoral o ribereños.

La trascendencia del principio del patrimonio común de la humanidad consagrado en la anterior declaración, fue realzada por el presidente de México, Luis Echeverría:

...significa el implícito reconocimiento, acaso, por primera vez, de la existencia de una comunidad internacional que no es la mera suma de todas las naciones, sino que es una entidad que puede llegar a tener personalidad jurídica, patrimonio propio y exigir reparación por los daños que se causen a los bienes comunes de la humanidad.⁴²

Hasta ahora, en las reuniones de la Tercera Conferencia, tanto en Caracas en 1974 como en Ginebra en 1975, aún no se ha logrado llegar a un acuerdo en la implementación de los principios de la Resolución 2749. Sin embargo, el artículo 29 de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, consagradoria del denominado "nuevo orden internacional", aprobada por Resolución 3281 (XXIX), del 12 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha reafirmado el concepto del patrimonio común de la humanidad aplicable a los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, así como a sus recursos dentro de la zona internacional.

Es opinión generalizada en Latinoamérica que la resolución moratoria está implícita en la declaración de principios, la cual además, fue reiterada en la Tercera UNCTAD, celebrada en 1972, en Santiago de Chile.⁴³

Por desgracia, otros países han interpretado de manera muy diferente tanto los alcances jurídicos como los conceptos incluidos en ambas resoluciones. Así por ejemplo, en el caso de la resolución moratoria, la opinión del asesor jurídico del Departamento de Estado de los Estados Unidos ha sido:⁴⁴

La resolución es recomendatoria y no obligatoria. Los Estados Unidos no están, pues, legalmente obligados por ella. Los Estados

⁴² Naciones Unidas, Boletín de Prensa No. SEA/C/97 del 6 de agosto de 1974.

⁴³ Ver Edmundo Vargas Carreño, *América Latina y el Derecho del Mar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 112.

⁴⁴ Carta del Asesor Jurídico del 16 de enero de 1970 al senador Lee Metcalf. Senate Special Subcommittee on the Continental Shelf, 91st. Cong. (210) 1970.

Unidos deben, sin embargo, al determinar su política, darle fe y consideración a la misma.

... Los Estados Unidos no están, sin embargo, obligados a implementar esas recomendaciones y han manifestado claramente su oposición a dicho concepto.

En lo relativo a la declaración de principios y al concepto del patrimonio común de la humanidad, la opinión del mismo país ha sido:⁴⁵

... estimamos que la comunidad mundial no tiene título alguno sobre los fondos marinos o sus recursos, ni de que algún estado pueda invocar título sobre alguna parte de los fondos marinos o sus recursos.

El Poder Ejecutivo continúa opinando que la explotación minera de los fondos marinos constituye una forma razonable de utilizar la alta mar y de que ello está actualmente permitido por el derecho internacional...

Los Estados Unidos, además, han sostenido reiteradamente que su interpretación de la "declaración de principios" no permite atribuirle un efecto moratorio a esta resolución.

Debe hacerse notar que la resolución moratoria fue votada negativamente por los Estados Unidos pero que, en cambio, la declaración de principios contó con su voto afirmativo. La posición de Latinoamérica respecto al alcance jurídico de esta resolución ha sido radicalmente distinta; al respecto, el internacionalista Edmundo Vargas señala:⁴⁶

La Resolución 2749 (XXV) es de aquellas típicas que han declarado la existencia de principios generales de derecho, aceptados por la gran mayoría de los estados, por lo que se la puede considerar como fuente obligatoria de derecho internacional. Como bien señala el jurista mexicano Jorge Castañeda: "el reconocimiento y expresión formal de una regla consuetudinaria o de un principio general de derecho por la asamblea general constituye una presunción *juris et de jure* de que tal regla forma parte del derecho internacional positivo, frente a la cual la posición individual contraria carece de eficacia jurídica".⁴⁷

⁴⁵ John Norton Moore, por el Departamento de Estado, ante Senate Subcommittee on Minerals, Materials and Fuels, 93rd Cong. 2nd Sess., 989, 994 (1974).

⁴⁶ Edmundo Vargas, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁷ Jorge Castañeda, *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. México, 1967, p. 177.

9. EL FUTURO RÉGIMEN INTERNACIONAL

Como podía anticiparse, en las reuniones de la Tercera Conferencia en Caracas y Ginebra, quedaron de manifiesto las profundas diferencias entre los países productores y consumidores de materias primas con respecto a la futura explotación minera de los océanos. La regulación internacional de esta materia sin duda reviste una complejidad excepcional que no tiene precedentes. Sin embargo, a través del debate en Caracas quedaron esbozados los principios fundamentales del proyectado régimen jurídico.

El Grupo de los 77, al cual pertenece Latinoamérica, propuso un régimen único en que todas las actividades de exploración en la zona y la explotación de sus recursos y demás actividades, incluyendo la investigación científica, serían efectuadas directamente por la autoridad internacional. Se admitiría, sin embargo, su discreción exclusiva para otorgar determinadas funciones a personas naturales o jurídicas, mediante contratos de servicios, asociaciones u otras formas, pero siempre asegurando su control directo, efectivo y permanente sobre dichas actividades. Venezuela hizo notar la diferencia existente entre los contratos de servicios propuestos por el Grupo de los 77, y el régimen de concesiones o licencias a terceros que apoya el mundo industrializado. En los contratos de servicios la autoridad tendría el control permanente y total de la explotación, a la vez que el contratista sólo percibiría una remuneración por los servicios prestados. En cambio, el régimen de concesiones o licencias es objetado porque la autoridad quedaría desvinculada de la actividad del concesionario o contratista. En palabras del representante de Venezuela: "sería anacrónico tratar de revivir para los océanos fórmulas que han sido desechadas para la tierra".⁴⁸

La fórmula que apoyaría el mundo industrializado consistiría en un régimen múltiple que aseguraría máxima flexibilidad a la autoridad en las relaciones con terceros, a fin de lograr el acceso irrestricto de tecnología e inversiones necesarias para el desarrollo de los recursos del suelo y subsuelo marinos.

Para el Grupo de los 77 no sería necesario reglamentar con detalle las condiciones de exploración o explotación, por cuanto se desea que la autoridad internacional tenga suficiente discreción y pueda retener siempre el control directo y efectivo de la totalidad de las operaciones. En cambio, los países industrializados estiman que la convención deberá incluir la reglamentación de la totalidad de las condiciones y modalidades de exploración y explotación. En ambas proposiciones está implícita la alternativa de

⁴⁸ Naciones Unidas, Boletín de Prensa No. SEA/C/97 del 6 de agosto de 1974.

una autoridad fuerte y dotada de la capacidad de realizar o controlar directamente las operaciones, o bien encargada de una supervisión formal.

Otro problema es la determinación del procedimiento que la autoridad deberá seguir para contratar con terceros, cualquiera que sea el régimen que en definitiva prevalezca. Tal procedimiento deberá establecerse sobre bases no discriminatorias que incluyan un elemento competitivo semejante al de una licitación pública. Ello obliga a determinar las condiciones que deberán reunir los interesados, así como si estos podrán ser los estados miembros o entidades públicas o privadas cuya responsabilidad sea ulteriormente garantizada ante la autoridad por dichos estados.

Conforme al principio de que los fondos marinos constituyen el patrimonio común de la humanidad, los ingresos que perciba la autoridad internacional por concepto de regalías, multas, intereses, dividendos, participaciones, utilidad en la explotación u otros conceptos, deberían revertir al conjunto de la comunidad internacional. Como estos ingresos podrán ser muy importantes, el régimen aplicable a su administración y distribución deberá quedar incluido en la convención. Se ha propuesto que estos recursos reviertan exclusivamente a los países en desarrollo, confiriendo prioridad a los países sin litoral o en situación económica desventajosa. Existe también la idea de que estos recursos se destinen a la administración de proyectos que beneficien al mundo en desarrollo y que la autoridad, ya sea directamente o en asociación con otras organizaciones internacionales, sea la encargada de ejecutar.

La estructura definitiva de la autoridad internacional dependerá de la definición a que se llegue con respecto al sistema y normas de explotación. Sin embargo, ya se han anticipado algunos aspectos básicos: existiría una asamblea general que representaría a todos los estados miembros y que fijaría la política general; un comité ejecutivo de tamaño más reducido y permanente tendría a su cargo la administración de las funciones operativas; existirían, además, agencias subsidiarias para asuntos específicos. También reviste especial importancia el establecimiento y reglamentación de un tribunal facultado para resolver conflictos y hacer cumplir sus decisiones. Pero el problema básico por resolver es el relativo a la composición del comité ejecutivo y la forma de adoptar y ejecutar sus resoluciones. Ello envuelve problemas adicionales como el de la asignación y distribución de votos por países o regiones, el derecho a veto y cuestiones similares. Naturalmente, los países industrializados objetan un régimen en que el voto de cada país tenga el mismo valor por cuanto significaría el control de la autoridad internacional por el mundo en desarrollo.

Para la protección de los países en desarrollo que serán perjudicados por la producción oceánica se han planteado dos fórmulas básicas: una es la

fórmula compensatoria en que los ingresos de la autoridad internacional se destinarían a indemnizar las pérdidas que sufrieran los países en sus balanzas de pagos como consecuencia de la baja del precio de los metales respectivos; la otra sería de naturaleza preventiva y consistiría en un control gradual de la producción oceánica y en acuerdos globales con los productores terrestres a fin de impedir trastornos en el mercado mundial de materias primas. La ejecución de cualquiera de estas fórmulas presenta dificultades formidables por lo que, en general, ha prevalecido la tendencia de no establecer condiciones *a priori*; en cambio, se podría facultar a la autoridad internacional para que resuelva los problemas que pudieran surgir conforme a las circunstancias.

En la reunión de Ginebra se siguió el sistema de requerir del presidente de cada comisión la preparación de un borrador único de negociación. En el caso de la primera comisión, encargada del problema de los fondos marinos, el borrador fue distribuido el día de la clausura y, por lo tanto, no se conocen las reacciones oficiales de los países. Sin embargo, la cuenta dada por los miembros de la delegación de Estados Unidos al Congreso de ese país indicaría una reacción fuertemente negativa.

En opinión de uno de los asesores de esa delegación⁴⁹ "...los 77 estarían intentando atraer a los países desarrollados con el ofrecimiento de diez depósitos que se explotarían bajo un régimen de asociación mixta para dar comienzo al sistema. Después de eso, presumiblemente ya habrán adquirido nuestros recursos, tecnología y administración y procederán a eliminarnos rápidamente de cualquier futura actividad en los fondos oceánicos".

Términos similares fueron expresados por otro delegado:⁵⁰

Los países en desarrollo a través de diversos foros están realizando un esfuerzo coordinado por adquirir el control colectivo de las materias primas como una manera de mejorar su situación económica y acrecentar su poder político.

Las anteriores palabras realzan, a nuestro juicio, la magnitud de las diferencias que separan a los países en desarrollo y al mundo industrializado y los serios obstáculos que existen en lograr un acuerdo definitivo aceptable para ambas partes.

⁴⁹ Marne A. Dubs, National Ocean Policy Study of the Commerce Committee of the United States Senate, junio 4, 1975, p. 11 de la transcripción de su declaración; la traducción es del autor.

⁵⁰ Leigh S. Ratiner, Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Oceans and International Environment, mayo 22, 1975 (trad. del autor).

10. LOS PELIGROS DE LA ACCIÓN UNILATERAL

La próxima reunión de la Tercera Conferencia será en Nueva York a fines de marzo de 1976 y a fines del mismo año se espera otra reunión; la suscripción del tratado final será en Caracas en una fecha indeterminada. No obstante los evidentes progresos logrados en Caracas y Ginebra, el largo tiempo transcurrido y la incertidumbre en cuanto a la fecha de suscripción del tratado final han aumentado las fuerzas de los partidarios de la acción unilateral.

Diversos antecedentes justificarían esta aprehensión:

a) *Deepsea Ventures, Inc.*⁵¹

Lo efectuado por esta empresa transnacional⁵² no pertenece al terreno de la hipótesis sino que representa un hecho absolutamente real. El 15 de noviembre de 1974 esta empresa registró ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos una "manifestación de descubrimiento y concesión de derechos mineros exclusivos, amparo diplomático y protección de sus inversiones".⁵³ Declaró haber descubierto y tomado posesión para propósitos de desarrollo minero, de un depósito de nódulos de manganeso en los fondos oceánicos que abarcarían 60 000 kilómetros cuadrados (aproximadamente del tamaño de Suiza). En la solicitud se describe detalladamente el depósito que estaría en el océano Pacífico a unos 1 300 kilómetros de las costas de México y a profundidades que oscilaría entre 2 300 a 5 000 metros. Señala que más de diez años de exploración y prospección habrían sido ya efectuados a un costo de aproximadamente veinte millones de dólares. La exploración y desarrollo posterior exigirían inversiones adicionales de hasta treinta millones de dólares. Copias de la presentación fueron enviadas a otras oficinas públicas de ese país, al Secretario General de las Naciones Unidas, diversas compañías multinacionales y a la mayoría de los países industrializados.⁵⁴ Ninguna copia fue enviada a los países en desarro-

⁵¹ Ver sección 3 anterior.

⁵² Una crítica del problema jurídico originado por esta empresa figura en la publicación de la American Bar Association, "International Lawyer", Vol. 9, No. 2, mayo, 1975, ver "Deepsea's Adventures: Grotius Revisited", de Gonzalo Biggs.

⁵³ International Legal Materials, The American Society of International Law. Enero, 1975, p. 51.

⁵⁴ A la fecha sólo sabemos que los gobiernos del Canadá (6 de diciembre de 1974), Gran Bretaña (el 20 de enero de 1975) y Australia (18 de marzo de 1975), habrían comunicado su protesta oficial desconociendo los derechos invocados por esta Compañía. Ver International Legal Materials, enero, 1975, p. 67, y edición de mayo del mismo año, pp. 795 y 796.

llo. La petición se fundamentó en la circunstancia de que existe una regla positiva de derecho internacional que permitiría la adquisición de derechos exclusivos para explorar y explotar los nódulos de manganeso en el suelo y subsuelo marinos, más allá de la jurisdicción nacional de cualquier estado. Derivaría esta conclusión de lo establecido en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en lo relativo a las fuentes del derecho internacional y en la práctica de algunos estados al aceptar la posesión y explotación de otras especies como perlas y esponjas. Invoca, también, la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar, del 29 de abril de 1958, y la ausencia de una prohibición específica que impida la explotación de los recursos de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional de los estados. Naturalmente, el denunciante sostiene que tanto la resolución moratoria como la declaración de principios de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no tendrían fuerza obligatoria frente a los Estados Unidos o sus nacionales.

La reacción oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos frente a la solicitud anterior dice en su parte pertinente:⁵⁵

El Departamento de Estado no confiere ni reconoce derechos mineros exclusivos sobre los recursos minerales de los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

La forma apropiada para el desarrollo del Derecho del Mar es la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas y no acciones unilaterales. Los Estados Unidos apoyan la aprobación de un tratado integral sobre el Derecho del Mar en 1975, que sea ampliamente aceptado y que deberá incluir el régimen y sistema de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional. *La posición del Gobierno de los Estados Unidos respecto a la minería submarina mientras esté pendiente el resultado de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, es que la minería de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional puede continuar como una expresión del principio de la libertad de los mares de acuerdo con el derecho internacional vigente* (subrayado por el autor).

b) *Anuncio del Secretario del Interior*⁵⁶

En febrero de 1975, poco antes de iniciarse la reunión de Ginebra, el entonces Secretario del Interior de los Estados Unidos, Sr. Morton, anunció que el gobierno de su país enviaría la pertinente legislación al Con-

⁵⁵ International Legal Materials, *op. cit.*, enero, 1975, p. 66, la traducción es del autor.

⁵⁶ *Wall Street Journal*, febrero 26 de 1975.

greso, en el caso de que antes del 31 de enero de 1976 no se hubiera firmado un Tratado sobre el Derecho del Mar. Conforme a esta legislación el gobierno otorgaría licencias a compañías privadas, aseguraría las inversiones contra riesgos políticos y, en general, regularía la explotación por empresas norteamericanas de los recursos mineros de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional. Según el Secretario del Interior Adjunto Jack W. Carlson, la minería oceánica podría generar inversiones hasta de seis billones de dólares, y según Leigh S. Ratimer: "...como resultado de la minería Estados Unidos podrá reducir sus importaciones de níquel del 82% al 34% de su consumo doméstico para 1975, y eliminar la necesidad de importar cobalto. En 1973, la industria norteamericana importó 77% de sus requerimientos de cobalto. Las importaciones de manganeso podrán ser reducidas a la mitad".⁵⁷

c) *Proyectos legislativos del Congreso de los Estados Unidos*

Consistentemente, antes y durante el desarrollo de la Tercera Conferencia, diversos intentos legislativos han pretendido imponer soluciones unilaterales que autorizarían a empresas norteamericanas para comenzar la inmediata exploración y explotación de los recursos mineros de la zona internacional. Bajo la firme dirección del Embajador John R. Stevenson,⁵⁸ el Ejecutivo Federal ha resistido, hasta ahora con éxito, tales esfuerzos del Congreso. Pero ello se ha logrado, en gran parte, debido a la sincera convicción de que la Tercera Conferencia llegaría a su conclusión final en el curso de 1975. Siendo evidente que ello no ocurrirá y que las posibilidades de lograrlo en 1976 son también inciertas, la posición del Ejecutivo Federal se torna ahora extremadamente difícil. Testimonio elocuente del problema que se avecina es la opinión del miembro asesor de la delegación de ese país a la Tercera Conferencia, Marne A. Dubs:⁵⁹

... Mi opinión es que aún no ha llegado el momento para lograr un acuerdo exitoso y aceptable. Mientras continuemos enfrentando la retórica y aspiraciones del nuevo orden económico, un progreso real será imposible. Por lo tanto, anticipo que no se logrará acuerdo en 1976 y que tampoco existen posibilidades

⁵⁷ Delegado del mismo país a la Tercera Conferencia, transcrito del mismo anuncio del *Wall Street Journal*.

⁵⁸ Jefe de la Delegación de Estados Unidos ante la Tercera Conferencia.

⁵⁹ El señor Dubs además de participar en la Delegación de su país a la Tercera Conferencia es miembro del Comité Asesor del Departamento de Estado sobre el Derecho del Mar y Director del Departamento de Recursos Oceánicos de la Kennecott Copper Corporation.

para 1977. El momento ha llegado para que enfrentemos esta realidad y tomemos las medidas alternativas necesarias para satisfacer las necesidades y el bienestar de los Estados Unidos.

...Estimo que la táctica correcta es demostrar claramente que no necesitamos un tratado ahora tomando las medidas internas necesarias a fin de impulsar la minería de los fondos marinos y manteniendo al mismo tiempo una firme posición en la próxima sesión de la Conferencia.

...Finalmente, ... establecer una asociación entre el Congreso y el Ejecutivo, con la cooperación de la industria, a fin de promulgar en el menor tiempo posible la legislación alternativa que será la solución para el problema de la minería de los recursos oceánicos y que impulsará el desarrollo de estos recursos.

...Pienso que el Congreso, el Ejecutivo y la Industria pueden trabajar conjuntamente a fin de obtener el abastecimiento de esta nueva fuente de minerales indispensable para el bienestar de nuestra nación. Pienso, también, que si los Estados Unidos toman esta iniciativa otros países igualmente orientados lo seguirán.⁶⁰

El hecho de que la Cámara de Representantes haya ignorado la posición oficial del Secretario de Estado,⁶¹ aprobando la legislación que extiende unilateralmente la jurisdicción de los Estados Unidos sobre los recursos económicos de su mar adyacente hasta la distancia de 200 millas, hace peligrosamente verosímiles los anteriores auspicios del señor Dubs. Esta presunción se ve reforzada por la creación dentro del Departamento del Interior, el 24 de febrero de 1975, de una oficina especial denominada OMA: Ocean Mining Administration (Administración Minera de los Océanos), bajo la responsabilidad directa del Secretario Adjunto para Energía y Minerales de dicho Departamento, cuya función principal es recalcar "el desarrollo de los recursos mineros del suelo y subsuelo marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional".⁶² Dentro de las múltiples responsabilidades confiadas a esta nueva oficina, figuran la programación del desarrollo de los recursos mineros de la Antártida y la "protección de las inversiones en minería oceánica de los singulares riesgos envueltos en estas actividades".⁶³ Prescindiendo de la muy dudosa legalidad que en el

⁶⁰ Declaraciones del señor Dubs ante el National Ocean Policy Study of the Commerce Committee of the United States Senate, el 4 de junio de 1975. La traducción es del autor.

⁶¹ Véase discurso del señor Kissinger ante la American Bar Association, el 11 de agosto de 1975, en Montreal, Canadá.

⁶² Sección 1, Orden No. 2 971, febrero 24, 1975, Departamento del Interior de los Estados Unidos, Oficina del Secretario.

⁶³ Capítulo 16, artículo 3 del Manual Departamental No. 111-DM 16, del 29 de mayo de 1975, del Departamento del Interior.

plano jurídico internacional puedan tener las anteriores disposiciones, lo importante, a nuestro juicio, es destacar la alta prioridad política que el Gobierno Federal de los Estados Unidos le ha conferido a la minería oceánica más allá de los límites de su jurisdicción nacional. La implementación de esta política no está subordinada a lo que resuelva la Tercera Conferencia o a determinados supuestos jurídicos, nacionales o internacionales. Representa, por el contrario, un plan de acción ambicioso con objetivos claramente definidos y ya en plena ejecución.

11. CONCLUSIONES

Creemos haber demostrado la inminencia de hechos posiblemente irreversibles con consecuencias fuertemente negativas para Latinoamérica. Sin ignorar la importancia del esfuerzo jurídico y político que se realiza en la Tercera Conferencia y en otras agencias y organismos de las Naciones Unidas a fin de establecer un nuevo orden económico internacional, pensamos que ello no es suficiente; debe elaborarse una política global de protección y desarrollo de los recursos energéticos y mineros del suelo y subsuelo marinos dentro y fuera de los límites de la jurisdicción nacional de los correspondientes estados. Por su propia naturaleza esta empresa no podrá ser abordada individualmente: exige el esfuerzo mancomunado de todos los países miembros de la región. Para lograr esto deberán utilizarse los mecanismos existentes de cooperación técnica y financiera regionales y subregionales. Pero, asimismo, deberán establecerse nuevas estructuras nacionales y supranacionales que permitan centralizar y distribuir la información básica, dirigir y orientar la investigación y prospección de recursos, incorporar y difundir las nuevas tecnologías, capacitar y especializar al personal profesional; en suma, organizar a Latinoamérica para esta nueva etapa de su desarrollo económico.