



Consejo

Distr. general
24 de mayo de 2006
Español
Original: inglés

12° período de sesiones
Kingston (Jamaica)
7 a 18 de agosto de 2006

Análisis del proyecto de reglamento sobre prospección y exploración de sulfuros polimetálicos y costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto en la Zona

Parte I: Disposiciones relativas a la prospección, solicitudes superpuestas y disposición antimonopolio

Preparado por la secretaría

I. Introducción

1. Durante el 11° período de sesiones de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos celebrado en 2005, el Consejo completó la primera lectura del proyecto de reglamento sobre prospección y exploración de sulfuros polimetálicos y costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto en la Zona (en adelante, el “proyecto de reglamento”). Tras esa primera lectura, el Consejo consideró que se necesitaban nuevas explicaciones y refinamientos sobre determinados aspectos del proyecto (ISBA/11/C/11, párr. 14). En particular, pidió al Secretario General que le presentara un análisis y una exposición más detallados de los siguientes aspectos:

a) Con respecto a la prospección, el Consejo pidió que se aclarara la relación entre prospección y exploración y se justificaran los cambios concretos propuestos por la Comisión;

b) Con respecto a las dimensiones de las áreas de exploración, el Consejo pidió que se le proporcionara más información sobre el sistema propuesto para adjudicar bloques de exploración y el modo en que éste se aplicaría en la práctica, así como sobre el calendario de cesión propuesto y su conformidad con las disposiciones de la Convención;

c) En cuanto a los artículos 16 y 19 del proyecto de reglamento, relacionados con el sistema de participación propuesto por la Autoridad, el Consejo pidió un análisis más detallado de cómo se aplicarían en la práctica esos artículos del proyecto en vista de las observaciones y opiniones expresadas en el Consejo.

2. Las cuestiones a que se acaba de hacer referencia en los apartados b) y c) del párrafo 1 se examinan en la parte III del presente estudio y en el documento ISBA/12/C/30. Esta parte del documento (parte I) es la respuesta a la petición de que se aclare la relación entre prospección y exploración. Una vez concluidos los debates del 11° período de sesiones, el Consejo observó que sería necesario que el proyecto de reglamento incluyera una disposición adecuada y, coherente con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención para resolver las solicitudes superpuestas presentadas por distintos solicitantes y añadió que el proyecto no parecía plasmar íntegramente las disposiciones antimonopolio contenidas en el anexo III de la Convención (ISBA/11/C/11, párr. 16). Esos asuntos también se examinan en el presente documento.

II. Prospección

3. En su sentido amplio de inspeccionar de manera general una zona amplia para reunir datos que permitan determinar qué zonas específicas merecen una evaluación, la prospección se considera una fase esencial en la explotación de los recursos minerales, ya sea en el mar o en tierra firme. El término “prospección” aparece en el anexo III de la Convención que, sin embargo, no lo define. La prospección se contempla como una fase preliminar, pero diferenciada, de la exploración. El examen de la historia legislativa del anexo III sugiere la existencia de un vínculo entre el régimen jurídico de la prospección y el de la investigación científica marina, contenido en la parte XI (artículo 143) y la parte XIII (artículo 256) de la Convención¹. De hecho, la mayoría de las actividades de prospección no invasivas pueden llevarse a cabo en la Zona sobre la base de la investigación científica marina que, de conformidad con el artículo 87 de la Convención, es una de las libertades de la alta mar y se puede ejercer de acuerdo con lo previsto en las partes VI y XIII de la propia Convención. Así pues, en comparación con la exploración y la explotación, el ámbito dentro del que los Estados partes pueden organizar y controlar las labores de prospección en la Zona por conducto de la Autoridad está estrictamente limitado. En la medida en que la prospección puede considerarse como una de las “actividades en la Zona”, la Convención sólo exige que el prospector notifique a la Autoridad los límites aproximados del área o las áreas en que vaya a realizar la prospección y le presente un compromiso por escrito de que cumplirá lo establecido en la Convención y en las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad concernientes a ciertos asuntos específicos.

4. Reconociendo esa relación, con la Convención y el reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona (en adelante, “el reglamento de nódulos”), aprobado por la Autoridad en 2000², se ha intentado llegar a un equilibrio entre los intereses de la Autoridad y los de posibles prospectores. Por un lado, la prospección no está sujeta a limitaciones temporales ni tampoco se requiere un contrato entre la Autoridad y el prospector; por otro lado, el prospector carece de derechos exclusivos, no es titular de ningún derecho sobre los recursos ni puede recurrir a la Sala de Controversias de los Fondos Marinos. Tan sólo con la

¹ Lodge, M. W., Nandan, S., Nordquist, M. H. and Rosenne, S. (compiladores), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. VI, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

² ISBA/6/A/18.

celebración de un contrato de exploración con la Autoridad puede adquirir derechos exclusivos y garantizados.

A. El régimen de prospección según la Convención

5. La prospección se regula en el artículo 2 del anexo III de la Convención, que establece que las prospecciones (que no se definen) sólo se realizarán una vez que la Autoridad haya recibido un compromiso satisfactorio por escrito de que el futuro prospector cumplirá la Convención, así como las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad concernientes a la cooperación en los programas de capacitación previstos en los artículos 143 y 144 y a la protección del medio marino. La prospección podrá ser realizada simultáneamente por más de un prospector en la misma área o las mismas áreas. La prospección no conferirá al prospector derecho alguno sobre los recursos. No obstante el prospector podrá extraer una cantidad razonable de minerales con fines de ensayo.

B. La prospección según el reglamento de nódulos

6. El artículo 1 del reglamento de nódulos define así a la “prospección”:

“por ‘prospección’ se entiende la búsqueda de yacimientos de nódulos polimetálicos en la Zona, incluida la estimación de la composición, el tamaño y la distribución de esos yacimientos y su valor económico, sin ningún derecho exclusivo.”

Para dar efecto al párrafo 1 del artículo 2 del anexo III de la Convención, el reglamento de nódulos regula en forma precisa los procedimientos de notificación de las prospecciones a la Autoridad, incluidos los detalles relativos a la forma del compromiso previsto en el apartado b) del párrafo 1. El reglamento establece asimismo requisitos adicionales a los del anexo III al exigir que el prospector presente al Secretario General de la Autoridad un informe anual que contenga “una descripción general del estado de la prospección y de los resultados obtenidos” (véase el artículo 5 del reglamento). Ese informe también podría serle de utilidad al prospector en ulteriores contratos con la Autoridad, si decidiera resarcirse de los gastos de la prospección como parte de los gastos de inversión que hubiera efectuado con anterioridad a la producción comercial. Además, el prospector debe notificar a la Autoridad “todo incidente dimanado de la prospección que cause daños graves al medio marino” (véase el artículo 7 del reglamento) así como el hallazgo en la Zona de cualquier objeto de carácter arqueológico o histórico. El reglamento aclara también qué debe entenderse por “una cantidad razonable de minerales con fines de ensayo”, expresión que aparece en el párrafo 2 del artículo 2 del anexo III, al establecer que “el prospector podrá extraer una cantidad razonable de minerales, la necesaria para las pruebas de ensayo, pero no con fines comerciales” (véase el artículo 2 del reglamento).

C. La prospección según el proyecto de reglamento

7. En cuanto a la prospección de sulfuros polimetálicos y costras cobálticas, los artículos 2 a 4 del proyecto siguen la redacción del reglamento de nódulos.

Sin embargo, la Comisión Jurídica y Técnica recomendó la inserción de dos requisitos adicionales. En primer lugar, como parte de su compromiso frente a la Autoridad, se exige que los prospectores le faciliten "... en la medida de lo posible, los datos que puedan ser pertinentes para la protección y preservación del medio marino". Si bien en lo que se refiere a la revelación de datos potencialmente valiosos desde un punto de vista comercial este precepto claramente va más allá de lo previsto en el anexo III de la Convención, se puede argüir que está justificado por un interés colectivo más amplio de aumentar los conocimientos del medio marino en las áreas en que se encuentran los sulfuros polimetálicos y las costras cobálticas.

8. La segunda disposición introducida por la Comisión Jurídica y Técnica es el íntegramente nuevo artículo 5, que se ocupa de la protección y preservación del medio marino durante la prospección. Este precepto impone al prospector la misma obligación general de evitar, reducir y controlar la contaminación y otros riesgos para el medio marino que se exige a los contratistas en el párrafo 3 del artículo 33 del reglamento. Además, los prospectores deben reducir al mínimo o eliminar los efectos ambientales adversos de la prospección y los demás conflictos o las interferencias reales o posibles con las actividades de investigación científica marina existentes o previstas. También se prevé que los prospectores cooperen con la Autoridad para preparar y aplicar los programas de vigilancia y evaluación de los posibles efectos sobre el medio marino de la exploración y la explotación de los sulfuros polimetálicos y las costras cobálticas.

9. Es claro que estas disposiciones introducen nuevas obligaciones que no están previstas en el anexo III de la Convención. Sin embargo, bien puede sostenerse que, cuando menos en lo que se refiere a los Estados partes en la Convención, se trata de obligaciones plenamente coherentes con la obligación general de asegurar la protección eficaz del medio marino contra los efectos nocivos de las actividades en la Zona, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Convención, que además pueden considerarse concordantes con el requisito de la Convención (apartado b) del párrafo 1 del artículo 2 del anexo III) —aunque reelaborado sustancialmente— de que los prospectores se comprometan por escrito a cumplir la Convención, así como las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad concernientes a la protección del medio marino.

III. Solicitudes superpuestas

10. El reglamento de nódulos no contenía ninguna referencia al problema de las solicitudes superpuestas, debido a que en el contexto de los nódulos polimetálicos esa cuestión no era pertinente, puesto que todas las solicitudes superpuestas referentes a posibles yacimientos ya habían quedado resueltas en los términos de la resolución II de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar o mediante acuerdos logrados durante los trabajos de la Comisión Preparatoria. Era obvio, sin embargo, que no sucedía lo mismo con los sulfuros polimetálicos y las costras cobálticas. El principio básico para resolver la superposición de solicitudes es el del orden de presentación. Sin embargo, reconociendo que inicialmente podían presentarse solicitudes relativas a áreas superpuestas, los modelos de cláusulas preparados por la secretaría al inicio de los debates sobre el proyecto de reglamento (documento ISBA/7/C/2) contenían un procedimiento similar al de la resolución II para resolver estas solicitudes de manera justa y equitativa. Este mismo procedimiento se mantuvo en el proyecto de

reglamento propuesto por la Comisión Jurídica y Técnica (párrafo 2 del artículo 24 del reglamento).

11. El párrafo 2 del proyecto de artículo 24 del reglamento establece que cuando se reciban solicitudes superpuestas el Secretario General lo notificará a los solicitantes antes de que el Consejo examine el asunto. Los solicitantes tendrán entonces la oportunidad de modificar sus solicitudes y en caso de conflicto el Consejo determinará el área o las áreas que se asignarán a cada solicitante con arreglo a criterios equitativos y no discriminatorios. Es evidente que el propósito de la Convención y del Acuerdo de 1994 en este contexto fue el de configurar a la Comisión Jurídica y Técnica como un órgano de carácter técnico al que no debía encomendársele la labor cualitativa de elegir entre los solicitantes. Cuando la Comisión considere que las solicitudes se superponen, dará traslado del asunto al Consejo.

12. Queda pendiente la cuestión de determinar si es necesario un procedimiento adicional para resolver las solicitudes superpuestas. En el párrafo 5 de la resolución II se contemplaba un procedimiento de este tipo, con un mecanismo de arbitraje vinculante que debía tramitarse de acuerdo con el reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) teniendo en cuenta los distintos factores mencionados en el apartado d) del párrafo 5 de la resolución II.

IV. Disposición antimonopolio

13. La denominada disposición “antimonopolio” aparece en el apartado c) del párrafo 3 del artículo 6 del anexo III de la Convención y en el apartado d) del párrafo 6 del artículo 21 del reglamento de nódulos. En resumidas cuentas la disposición tiene por objeto evitar que un único Estado asuma el control de un área determinada del fondo marino o de un cierto porcentaje global de la Zona. El proyecto de reglamento no contiene ninguna previsión de este tipo, entre otras razones porque, a diferencia de otras disposiciones del apartado c) del párrafo 3 del artículo 6 del anexo III, su ámbito está limitado expresamente a los contratos sobre nódulos polimetálicos y no a otros recursos.

14. Sin embargo, la necesidad de impedir que un Estado asuma un papel dominante en la explotación de los fondos marinos se reconoció desde las primeras fases de las negociaciones en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Las propuestas iniciales presentadas en 1974 sugerían que se impusieran límites máximos al número de contratos que podían concederse a los solicitantes para cada categoría de recursos. La redacción actual del anexo III se deriva de una propuesta oficiosa presentada por Francia en 1979, que no obstante fue objeto de una sustancial enmienda durante el proceso de negociación y avenencia. En su forma actual, la disposición es compleja y presenta dificultades prácticas de aplicación (entre otras la de calcular la extensión global de la Zona). Incluso si se superaran esas dificultades de tipo práctico, en su forma actual difícilmente podría utilizarse este precepto en relación con los sulfuros polimetálicos y las costras cobálticas. Así pues, es posible que el Consejo tenga que seguir examinando el asunto en el contexto de los debates sobre las dimensiones de las áreas de exploración.

15. Entre los métodos que se utilizan generalmente en la minería para contrarrestar las prácticas monopolísticas cabe mencionar la aplicación de normas de rendimiento mediante cláusulas de debida diligencia y el uso de una tasa de explotación variable en lugar de una tasa fija. Si bien el método de la tasa fija, que se recoge en el reglamento sobre los nódulos polimetálicos, constituye un incentivo para solicitar la concesión de un área de la mayor dimensión permisible, una tasa variable, basada en la dimensión del área bajo licencia, sirve de incentivo para que la dimensión de las áreas solicitadas sea lo más pequeña posible y desaliente la especulación.

16. En el caso de los nódulos polimetálicos, en virtud de la resolución II se limitó a los primeros inversionistas a un lugar de exploración cada uno. Por esa razón, en el proyecto de modelos de cláusulas sobre sulfatos y costras preparado por la secretaría en 2001 (ISBA/7/C/2) se incluyó una disposición destinada a evitar solicitudes múltiples de solicitantes asociados. En el proyecto se consideraba asociados a los solicitantes cuando directa o indirectamente se encontraran el uno bajo el control del otro o ambos estaban bajo el control común de un tercer solicitante.
