Naciones Unidas A/CN.4/621

Asamblea General

Distr. general
9 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional
62º período de sesiones
Ginebra, 3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2010

Recursos naturales compartidos: viabilidad del trabajo futuro en materia de petróleo y gas

Documento preparado por el Sr. Shinya Murase

I. Introducción

1. En su 54º período de sesiones, celebrado en 2002, la Comisión de Derecho Internacional decidió incluir en su programa de trabajo el tema "Recursos naturales compartidos" y nombró al Sr. Chusei Yamada Relator Especial sobre esta cuestión[1]. Se estableció un Grupo de Trabajo para ayudar al Relator Especial a esbozar la orientación general del tema a la luz del esquema preparado en 2000[2]. El Relator Especial propuso abordar gradualmente la cuestión de las aguas subterráneas, el petróleo y el gas transfronterizos, empezando por las aguas subterráneas transfronterizas[3]. En su 60º período de sesiones, celebrado en 2008, la Comisión aprobó, en segunda lectura, un preámbulo y un proyecto de 19 artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, con la recomendación de que la Asamblea General tomara en consideración, entre otras cosas, la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos[4].

2. En el 59º período de sesiones, celebrado en 2007, el Grupo de Trabajo sobre recursos naturales compartidos, presidido por el Sr. Enrique Candioti, debatió el tema de los recursos de petróleo y gas sobre la base del cuarto informe (A/CN.4/580) presentado por el Relator Especial, Sr. Chusei Yamada. Además de determinar que el derecho de los acuíferos transfronterizos debía abordarse independientemente de las cuestiones relativas al petróleo y el gas, la Comisión decidió pedir a la Secretaría que distribuyera a los gobiernos un cuestionario sobre

---

[1] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento núm. 10* y corrección (A/57/10 y Corr.1), párrs. 518-519.
[2] Ibíd., *quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/55/10), anexo, pág. 288.
[3] Ibíd., *quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/58/10), párr. 377.
[4] Véase la resolución 63/124 de la Asamblea General.

10-26529 (S) 240310 300310

Se ruega reciclar

el tema, preparado por el Grupo de Trabajo[5]. En el 61º período de sesiones, celebrado en 2009, el Grupo de Trabajo deliberó sobre la viabilidad de cualquier labor futura de la Comisión en lo relativo a los recursos petrolíferos y de gas, sobre la base de un documento de trabajo sobre el petróleo y el gas (A/CN.4/608) elaborado por el Sr. Yamada antes de presentar su dimisión como miembro de la Comisión. El Grupo de Trabajo decidió volver a distribuir el cuestionario de 2007 y confiar al autor la responsabilidad de preparar un estudio en el que se determinaría la viabilidad de una labor futura de la Comisión en lo relativo a los recursos de petróleo y gas tras el análisis de las respuestas escritas de los gobiernos y sus comentarios y observaciones en la Sexta Comisión de la Asamblea General, así como de otros elementos pertinentes[6]. Este documento de trabajo se presenta en cumplimiento de esa solicitud.

II. Respuestas y observaciones de los gobiernos

3. La Comisión recibió 39 respuestas de los gobiernos, 19 de las cuales abordaban la cuestión de la viabilidad de una labor futura de la Comisión en el ámbito del petróleo y el gas[7]. Además, varios representantes de gobiernos presentaron declaraciones sobre el tema ante la Sexta Comisión[8]. A partir de estas respuestas por escrito y de las declaraciones orales, 46 en total, es evidente que las actitudes de los Estados Miembros difieren sustancialmente en lo que respecta a si conviene o no que la Comisión emprenda trabajos adicionales sobre el petróleo y el gas. Aunque algunos Estados consideran que la Comisión debería emprender esa labor, la mayor parte opinó que no debería hacerlo. Otros Estados adoptaron una posición intermedia, recomendando un enfoque prudente.

4. El primer grupo de Estados consideró que la Comisión debería abordar las cuestiones relativas al petróleo y el gas[9]. Se dijo que existían similitudes entre las aguas subterráneas y el petróleo y el gas, no sólo desde un punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista geológico, y que, si bien convenía adoptar un enfoque prudente, los mismos principios jurídicos generales parecían aplicarse a ambos casos. También se manifestó que, aunque hubiera ciertas diferencias entre las aguas subterráneas y el petróleo y el gas, eso no necesariamente justificaba un enfoque diferenciado en lo relativo a las sustancias gaseosas y las sustancias líquidas distintas de las aguas subterráneas. Según este punto de vista, el hecho de que se aplicaran normas diferentes al petróleo y el gas no hacía necesaria la formulación de un marco jurídico diferente para el petróleo y el gas; se podían incluir normas especiales para los acuíferos en un marco jurídico común para los recursos naturales compartidos; y el examen simultáneo de las normas del derecho internacional relativas a todos esos recursos mejoraría la calidad jurídica del nuevo

---

[5] Ibíd., *quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/59/10), párrs. 161 a 183.

[6] Ibíd., *sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/64/10), párrs. 187 a 193.

[7] A/CN.4/607; A/CN.4/607, Add.1. También se recibieron respuestas de otros tres Estados Miembros en enero y febrero de 2010.

[8] Véanse los comentarios y observaciones de las delegaciones en A/C.6/62/SR.22, 24 y 25; A/C.6/63/SR.16 a 18; A/C.6/64/SR.17, 18 y 20 a 23.

[9] En el presente documento de trabajo se hacen referencias a los comentarios para indicar una tendencia general en las opiniones de los Estados Miembros, sin la intención de presentarlos de manera exhaustiva.

marco jurídico internacional. Varios otros Estados consideraron que la Comisión debería elaborar unas normas generales sobre los recursos naturales transfronterizos, ya fueren acuíferos o de petróleo y gas, al tiempo que recordaron cautelosamente que esas normas no se debían considerar en forma aislada del tema de la delimitación de las fronteras marítimas, que requeriría un estudio detenido y un tratamiento meticuloso, y que ese tema por lo general estaba regulado por acuerdos bilaterales. No obstante, los Estados que estaban a favor de abordar la cuestión del petróleo y el gas representaron una minoría entre los Estados que se refirieron al tema.

5. El segundo grupo de Estados, que constituyó una clara mayoría, afirmó que el tema del petróleo y el gas no debía ser abordado por la Comisión. Las razones que citaron esos Estados, aunque muy variadas, tenían en común los siguientes aspectos: a) la cuestión del petróleo y el gas es esencialmente diferente de la de las aguas subterráneas; b) está estrechamente relacionada con los intereses bilaterales de los Estados afectados; c) no puede separarse de la delimitación de fronteras; d) no es susceptible de codificación; y e) exige sensibilidad política y entraña dificultades técnicas. Desde luego, algunas de estas razones se relacionan estrechamente, pero aquí se diferencian en aras de la conveniencia, a fin de señalar una tendencia general en las opiniones de los Estados.

A. Diferencia esencial entre los acuíferos y el petróleo y el gas

6. Varios Estados opinaron que las aguas subterráneas debían considerarse por separado de los depósitos de petróleo y gas, aun cuando algunos factores geológicos pudieran sugerir la posibilidad de tratar los dos recursos conjuntamente. Un enfoque geológico tan limitado soslayaría o subestimaría las implicaciones sociales y económicas, que diferían sustancialmente si se trataba de aguas subterráneas, por un lado, o de petróleo y gas, por el otro. Asimismo, se consideró importante distinguir las características físicas o geológicas del petróleo y el gas de la evaluación jurídica de esos recursos.

B. La cuestión del carácter bilateral

7. Muchos Estados consideraron que la cuestión del petróleo y el gas se relacionaba con los intereses bilaterales esenciales de los Estados afectados y que no sería apropiado ni necesario tratar de codificar unas normas generales. Se señaló que era una cuestión que debía resolverse mediante una negociación entre los Estados afectados, pues el tema ya estaba bien regulado por principios del derecho internacional y los Estados lo abordaban sobre una base bilateral. No se consideró conveniente abordar la labor relativa al petróleo y el gas, que revestían una gran importancia estratégica, económica y para el desarrollo. Asimismo, se indicó que durante varios años las cuestiones específicas y complejas relacionadas con las reservas transfronterizas de petróleo y gas se habían abordado de manera adecuada en el marco de la cooperación bilateral y de disposiciones pactadas entre las partes, por lo cual no parecían estar causando problemas insuperables en la práctica.

C. Delimitación de fronteras

8. Algunos Estados opinaron que la Comisión no debería abordar el tema del petróleo y el gas porque, en muchos casos, estaría ligado a cuestiones relacionadas con la delimitación de las fronteras marítimas. Se hizo hincapié en que el desarrollo, la explotación y la ordenación del petróleo y el gas transfronterizos suponían naturalmente la delimitación de las fronteras territoriales y/o marítimas entre dos o más Estados y, por lo tanto, requerían un criterio basado en las circunstancias de cada caso. En particular, se subrayó que la Comisión debía abstenerse de examinar cuestiones relacionadas con la delimitación de las fronteras marítimas, pues la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 estipulaba sin lugar a dudas que la delimitación marítima era un asunto que debía ser abordado por los Estados afectados: en las áreas en donde los Estados todavía no habían resuelto de manera definitiva las reclamaciones de derecho marítimo, la cuestión de determinar si los recursos petrolíferos y de gas se compartían o no y de qué manera estaba inextricablemente ligada a la resolución de esas reclamaciones. Además, los acuerdos de delimitación resultantes a menudo contenían disposiciones que contemplaban la explotación conjunta de los depósitos de petróleo y gas que se encontraran a ambos lados de la frontera acordada. Esos mecanismos bilaterales vigentes constituían la mejor manera para los Estados de avanzar en la ordenación de las reservas compartidas de petróleo y gas.

D. Dudas sobre la conveniencia de la codificación

9. Varios Estados expresaron dudas sobre si el tema se prestaba o no para emprender una codificación. Muchos Estados manifestaron la opinión de que la cuestión del petróleo y el gas no entraba en el ámbito de competencia del derecho internacional consuetudinario y debía ser abordada mediante la cooperación y la negociación entre los Estados afectados, y señalaron que la codificación no sería ni oportuna ni realista. Según otros Estados, el tema no estaba suficientemente maduro como para ser objeto de codificación, o no se prestaba a ser codificado por la Comisión. Algunos Estados no estaban convencidos de que una labor adicional de codificación por la Comisión en este tema pudiera sumar valor alguno, pues era posible que generara más complejidad y confusión. Consideraron que no sería útil ni conveniente que la Comisión estudiara más a fondo esta cuestión o que intentara deducir ciertas normas del derecho internacional consuetudinario sobre la base de la muy limitada práctica pertinente. También se adujo que la Comisión no estaba facultada para examinar los aspectos ambientales de los combustibles fósiles y los hidrocarburos en el contexto del tema. Asimismo, se afirmó que varios estudios científicos y jurídicos habían indicado la imposibilidad de formular normas universales en esa área, que no tenía aspectos que se pudieran beneficiar de una mayor elaboración en el contexto de la labor de la Comisión. Como la práctica pertinente era de carácter bilateral y contextual, era mejor aplicarla en las negociaciones bilaterales entre los Estados interesados que en un proceso progresivo de desarrollo del derecho internacional y su codificación.

E. Sensibilidad política y dificultades técnicas

10. Varios Estados señalaron que el petróleo y el gas constituían un tema complejo que había dado lugar a considerables dificultades de naturaleza política o técnica. También se subrayó que la Comisión debería tener en cuenta la complejidad y la delicadeza del asunto. Se afirmó que convendría que la Comisión obrara con cautela en este ámbito. Los Estados y las industrias tenían importantes intereses económicos y políticos en juego en la asignación y regulación de los recursos de petróleo y gas, y era probable que cualquier propuesta de la Comisión generara gran controversia. Asimismo, se recalcó que la cuestión del petróleo y el gas transfronterizos entrañaba datos extremadamente técnicos y asuntos sumamente delicados desde el punto de vista político, así como la cuestión de la soberanía de los Estados.

11. En resumen, numerosos Estados consideraron que la cuestión del petróleo y el gas era de carácter esencialmente bilateral, y además sumamente político o técnico, pues incluía situaciones regionales diversas. Manifestaron dudas con respecto a la necesidad de que la Comisión iniciara cualquier intento de codificación relacionado con el tema, incluida la elaboración de normas universales. Asimismo, a estos países al parecer les preocuparía que la Comisión ampliara el tema para incluir cuestiones relacionadas con la delimitación de las fronteras marítimas.

12. El tercer grupo de Estados estuvo conformado por aquellos que no indicaron claramente su posición. Muchos de los Estados de este grupo hicieron hincapié en que, si la Comisión deseaba abordar el tema del petróleo y el gas, debía contar con un apoyo amplio y generalizado entre los Estados. Algunos Estados señalaron que, si bien no se consideraba apropiado o necesario iniciar una codificación, acogerían con beneplácito que la Comisión estudiara la práctica pertinente de los Estados. Por ejemplo, se sugirió que un análisis sobre los diversos enfoques adoptados en virtud de las disposiciones existentes podría conducir a la determinación de una serie de principios comunes y mejores prácticas. También se señaló que la Comisión podría considerar la posibilidad de realizar una encuesta sobre la práctica de los contratos interestatales y privados, con el fin de arrojar luz sobre algunas tendencias generales de la praxis, tanto en el derecho público como en el privado, que podrían facilitar la elaboración de directrices en la materia en caso necesario.

III. Recomendación

13. Cabe recordar que el tema de los “Recursos naturales compartidos” se incluyó en el programa de trabajo de la Comisión sobre la base de un esquema preparado por el Sr. Robert Rosenstock durante su 52º período de sesiones, en 2000, que esbozaba su orientación general. En el esquema se indicó que la Comisión debía centrarse “exclusivamente en el agua, en particular las napas cautivas, y otras estructuras geológicas únicas, como el petróleo y el gas”[10]. No se presentó un esquema específico para las cuestiones relativas a los recursos petrolíferos y de gas.

---

[10] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/55/10), anexo, pág. 288. Los miembros de la Comisión expresaron opiniones diferentes sobre si la Comisión había adoptado o no la decisión de incluir el petróleo y el gas en el tema (véase ibíd., *sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 10*, párrs. 169, 170 y 177).

Por esta razón, una vez concluida la labor sobre los acuíferos transfronterizos, se justifica examinar la viabilidad de ocuparse del tema del petróleo y el gas.

14. Por lo general se considera que, en la selección de un nuevo tema o subtema, la Comisión debe guiarse por los siguientes criterios, que formuló en 1997 y 1998: el tema debe reflejar las necesidades de los Estados en materia de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional; el tema debe encontrarse en una etapa suficientemente avanzada desde el punto de vista de la práctica de los Estados para permitir el desarrollo progresivo y la codificación; y el tema debe ser concreto y viable para el desarrollo progresivo y la codificación[11]. En ese mismo sentido, se sugirieron tres estudios de viabilidad para la selección de los temas: el primero era la consideración práctica de si existía una necesidad pertinente apremiante en la comunidad internacional en su conjunto; el segundo se refería a la viabilidad técnica del tema: si estaba suficientemente "maduro" a la luz de las prácticas de los Estados y la bibliografía pertinente; y el tercero tenía que ver con la viabilidad política del tema: si el hecho de abordarlo generaría o no una fuerte resistencia política en los Estados[12].

15. En líneas generales, las opiniones de la mayor parte de los Estados Miembros sobre la cuestión del petróleo y el gas fueron negativas, como se resumió en los párrafos anteriores. Una mayoría consideró que la cuestión era de carácter no sólo esencialmente bilateral sino también sumamente técnico, y entrañaba situaciones regionales diversas. Era particularmente importante distinguir las características físicas o geológicas del petróleo y el gas de la evaluación jurídica de esos recursos, y también debía tenerse en cuenta que, en lo que respecta al petróleo y el gas natural, cada caso tenía sus propias características específicas y distintivas y debía abordarse por separado. Por consiguiente, se plantearon dudas sobre la necesidad de que la Comisión emprendiera cualquier proceso de codificación relacionado con esta cuestión, incluida la elaboración de normas universales. Se temía que un intento de generalización pudiera añadir, inadvertidamente, complejidad y confusión a un ámbito cuya ordenación había sido adecuadamente abordada mediante iniciativas bilaterales. Habida cuenta de que las reservas de petróleo y gas a menudo se encontraban en plataformas continentales, la delimitación de las fronteras marítimas, que en términos políticos era una cuestión muy delicada y sensible para los Estados afectados, constituía un requisito indispensable para examinar este tema, a menos que las partes hubieran acordado, como ha sucedido en un número limitado de casos, obviar el problema de la delimitación[13].

---

[11] Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1997*, vol. II (Segunda parte), párr. 238; ibíd., *1998*, vol. II (Segunda parte), párr. 553. Cabe recordar que la Comisión acordó además que no debía limitarse a tratar los temas tradicionales, sino que podía examinar también aquellos que reflejaran las nuevas cuestiones surgidas en el derecho internacional y las preocupaciones urgentes de la comunidad internacional en su conjunto.

[12] B. G. Ramcharan, *The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law* (La Haya, Martinus Nijhoff, 1977), págs. 60 a 63; Shinya Murase, *Kokusai Rippo* (Elaboración de normas del derecho internacional), (Toshindo, 2002) [próximamente publicará su traducción en chino, la Chinese People's Public Security University Press, 2010], págs. 217 a 221.

[13] Véanse Jonathan Charney et al., eds., *International Maritime Boundaries*, 4 vols. (Martinus Nijhoff, 1993); Shinya Murase y Junichi Eto, eds., *Derecho Internacional de Delimitación de las Fronteras Marítimas* (Toshindo, 2008) (en japonés).

16. Con respecto a la sugerencia de unos pocos Estados de adoptar una solución intermedia, consistente en recoger y analizar la información sobre la praxis de los Estados en lo relativo al petróleo y el gas o elaborar un modelo de acuerdo sobre el tema[14], podría no ser una actividad muy fructífera para la Comisión, precisamente debido a las peculiaridades de cada caso relacionado con el petróleo y el gas. Cabía esperar que la naturaleza delicada y sensible de ciertos casos pertinentes obstaculizaría cualquier intento de analizar de manera amplia y provechosa las cuestiones pertinentes.

17. Por consiguiente, el autor del presente documento recomienda que el Grupo de Trabajo decida, en el 62º período de sesiones de la Comisión, que se celebrará en 2010, que el tema del petróleo y el gas no se siga examinando[15].

---

[14] En el decenio de 1980 hubo algunos intentos de elaborar modelos de acuerdos. Véanse Hazel Fox et al., *Joint Development of Offshore Oil and Gas: Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary* (1989); Hazel Fox, ed., *Joint Development of Offshore Oil and Gas,* vol. 2 (British Institute of International and Comparative Law, 1990); Alberto Szekely et al., "Transboundary hydrocarbon resources: the Puerto Vallarta draft treaty", *Natural Resources Journal*, vol. 31, 1991, págs. 609 y siguientes (proyecto conjunto entre una universidad de los Estados Unidos y una universidad de México). Cabe observar que el Comité Internacional sobre la Zona Económica Exclusiva estuvo a punto de presentar un modelo de acuerdo. Véase "Joint development of non-living resources in the Exclusive Economic Zone" Informe del Comité Internacional sobre la Zona Económica Exclusiva, Asociación de Derecho Internacional, *Informe de la sexagésima tercera conferencia* (Varsovia), págs. 509 a 569.

[15] Esta decisión tiene precedentes en la práctica de la Comisión. Cabe recordar que el tema del estatuto, los privilegios y las inmunidades de las organizaciones internacionales figuraba en el programa de la Comisión desde 1976 y que dos Relatores Especiales sucesivos habían presentado en total ocho informes sobre esa cuestión. Ni en la Comisión ni en la Sexta Comisión se había expresado la opinión de que el tema se debía examinar más activamente. Por consiguiente, la Comisión decidió, sobre la base de una recomendación del Grupo de Planificación, que no se debía seguir examinando el tema, y esa decisión obtuvo el apoyo de la Asamblea General en 1992.