



Consejo de Seguridad

Distr. general
12 de febrero de 2002
Español
Original: inglés

Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico

1. En carta de fecha 13 de noviembre de 2001, el Presidente del Consejo de Seguridad solicitó, en nombre de los miembros del Consejo, mi opinión sobre “la legalidad, en el contexto del derecho internacional, incluidas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas y los acuerdos relativos al Sáhara Occidental, de las medidas que habrían tomado las autoridades de Marruecos, a saber, la licitación y la firma de contratos con empresas extranjeras para la exploración de recursos minerales en el Sáhara Occidental”.
2. A mi pedido, el Gobierno de Marruecos proporcionó información respecto de dos contratos concertados en octubre de 2001 para actividades de prospección y evaluación petroleras en zonas frente a la costa del Sáhara Occidental: uno entre el Office National de Recherches et d’Exploitations Pétrolières (ONAREP) de Marruecos y la empresa petrolera estadounidense Kerr McGee du Maroc Ltd., y otro entre el ONAREP y la empresa petrolera francesa TotalFinaElf E&P Maroc. Ambos contratos, concertados por un período inicial de 12 meses, tienen cláusulas ordinarias en que se prevé la renuncia a los derechos adquiridos en virtud del contrato o bien la continuación de dichos derechos, incluso una opción para concertar futuros contratos petroleros en las zonas respectivas o en partes de ellas.
3. La cuestión de la legalidad de los contratos concertados por Marruecos en zonas frente a la costa del Sáhara Occidental exige un análisis de la condición jurídica del territorio del Sáhara Occidental y de la situación de Marruecos en relación con el Territorio. Como podrá comprobarse, exige también un análisis de los principios del derecho internacional que rigen las actividades relacionadas con los recursos minerales en los Territorios no autónomos.
4. Las fuentes del derecho aplicable a la determinación de esas cuestiones son la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General relativas a la descolonización en general, y a las actividades económicas en los Territorios no autónomos, en particular, y los acuerdos sobre el estatuto del Sáhara Occidental. El análisis del derecho aplicable debe reflejar también los cambios y novedades que han ocurrido con el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, así como la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la práctica de los Estados en materia de actividades relacionadas con los recursos naturales en Territorios no autónomos.



A. La condición jurídica del Sáhara Occidental bajo la administración de Marruecos

5. El Sáhara Español, un protectorado español desde 1884, se incluyó en 1963 en la lista de Territorios no autónomos con arreglo al Capítulo XI de la Carta (A/5514, anexo III). A partir de 1962, España, en su calidad de Potencia administradora, transmitió información técnica y estadística sobre el Territorio en virtud de lo dispuesto en el apartado e) del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Esa información fue estudiada por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (el "Comité Especial"). En una serie de resoluciones de la Asamblea General sobre la cuestión del Sáhara Español/Sáhara Occidental, se reafirmó la aplicabilidad al Territorio de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (resolución 1514 (XV) de la Asamblea General).

6. El 14 de noviembre de 1975 España, Marruecos y Mauritania emitieron en Madrid una declaración de principios sobre el Sáhara Occidental (el "Acuerdo de Madrid"), con arreglo al cual las facultades y responsabilidades de España, como Potencia administradora del Territorio, se transfirieron a una administración temporal tripartita. El Acuerdo de Madrid no transfirió la soberanía sobre el Territorio ni confirió a ninguno de los signatarios la condición de Potencia administradora, condición que España, por sí sola, no podía haber transferido unilateralmente. La transferencia de la autoridad administrativa sobre el Territorio a Marruecos y Mauritania en 1975 no afectó la condición internacional del Sáhara Occidental como Territorio no autónomo.

7. El 26 de febrero de 1976, España informó al Secretario General de que, con efecto a partir de esa fecha, había puesto fin a su presencia en el Sáhara Occidental y renunciado a sus responsabilidades respecto del Territorio, dejándolo así de hecho bajo la administración de Marruecos y Mauritania en las zonas que cada uno de ellos controlaba. Tras el retiro de Mauritania del Territorio en 1979 y la concertación del acuerdo mauritano-saharauí de 19 de agosto de 1979 (S/13504, anexo I), Marruecos ha administrado el Territorio del Sáhara Occidental por sí sólo. Marruecos, sin embargo, no figura como la Potencia administradora del Territorio en la lista de Territorios no autónomos de las Naciones Unidas y, por consiguiente, no ha transmitido la información sobre el Territorio prevista en el apartado e) del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.

8. No obstante lo antedicho, y en vista de la condición de Territorio no autónomo del Sáhara Occidental, sería conveniente, a los efectos del presente análisis, examinar los principios aplicables a las Potencias y las responsabilidades de una Potencia administradora en cuestiones de actividades relativas a recursos minerales en semejante Territorio.

B. El derecho aplicable a las actividades relativas a recursos minerales en los Territorios no autónomos

9. En el Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas se establecen los principios fundamentales aplicables a los Territorios no autónomos. Los Miembros de las Naciones Unidas que asumieron la responsabilidad de administrar esos Territorios

han reconocido en virtud de dicho Artículo el principio de que los intereses de los habitantes de esos Territorios están por encima de todo y han aceptado como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible el bienestar de los habitantes de esos Territorios. En virtud del apartado e) del Artículo 73 de la Carta, deben transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los Territorios bajo su administración.

10. El régimen jurídico aplicable a los Territorios no autónomos se siguió desarrollando en la práctica de las Naciones Unidas y, más concretamente, en el Comité Especial y la Asamblea General. En las resoluciones que aprobó en relación con el tema del programa titulado “Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, la Asamblea General exhortó a las Potencias administradoras a velar por que las actividades económicas realizadas en los Territorios no autónomos bajo su administración no tuvieran consecuencias perjudiciales para los intereses de los pueblos de esos Territorios sino que estuvieran encaminados a ayudarlos a ejercer su derecho a la libre determinación. La Asamblea también instó sistemáticamente a las Potencias administradoras a salvaguardar y garantizar los derechos inalienables de los pueblos de esos Territorios a disponer de sus recursos naturales y a establecer y mantener el control del aprovechamiento de esos recursos en el futuro (resoluciones 35/118, de 11 de diciembre de 1980; 52/78, de 10 de diciembre de 1997; 54/91, de 6 de diciembre de 1999; 55/147, de 8 de diciembre de 2000; y 56/74, de 10 de diciembre de 2001).

11. En las resoluciones que aprobó en relación con el tema del programa titulado “Actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otro tipo, que constituyen un obstáculo para la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales en los Territorios bajo dominación colonial”, la Asamblea General reiteró que “la explotación y el saqueo de los recursos marinos y demás recursos naturales de los Territorios coloniales y no autónomos por parte de intereses económicos extranjeros, en violación de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, constituyen una amenaza a la integridad y la prosperidad de esos Territorios”, y que “la Potencia administradora que prive a los pueblos coloniales de los Territorios no autónomos del ejercicio de sus legítimos derechos sobre sus recursos naturales ... incumple las solemnes obligaciones que ha contraído en virtud de la Carta de las Naciones Unidas” (resoluciones 48/46, de 10 de diciembre de 1992, y 49/40, de 9 de diciembre de 1994).

12. En una importante evolución de esa doctrina, la Asamblea General, en su resolución 50/33, de 6 de diciembre de 1995, estableció una distinción entre las actividades económicas que perjudicaban a los pueblos de esos Territorios y las actividades emprendidas para beneficiarlos. En el párrafo 2 de esa resolución, la Asamblea afirmó “el valor de las inversiones económicas extranjeras llevadas a cabo en colaboración con los pueblos de los Territorios no autónomos y conforme a sus deseos con miras a aportar una contribución válida al desarrollo socioeconómico de los Territorios”. La Asamblea General reafirmó esa posición en resoluciones posteriores (resoluciones 52/72, de 10 de diciembre de 1997, 53/61, de 3 de diciembre de 1998, 54/84, de 6 de diciembre de 1999, 55/138, de 8 de diciembre de 2000, y 56/66, de 10 de diciembre de 2001).

13. La cuestión del Sáhara Occidental ha sido examinada tanto por la Asamblea General, como una cuestión de descolonización, como por el Consejo de Seguridad,

como una cuestión de paz y seguridad. El Consejo se ocupó por primera vez del asunto en 1975, y en sus resoluciones 377 (1975), de 22 de octubre de 1975, y 379 (1975), de 2 de noviembre de 1975, pidió al Secretario General que emprendiera consultas con las partes. Desde 1988, en particular, cuando Marruecos y el Frente Popular para la liberación de Saguia el-Hamra y del Río de Oro (Frente POLISARIO) aceptaron, en principio, las propuestas de arreglo del Secretario General y el Presidente de la Organización de la Unidad Africana, el proceso político encaminado a lograr un arreglo pacífico de la cuestión del Sáhara Occidental ha estado dentro del ámbito de competencia del Consejo. Sin embargo, a los efectos del presente análisis, el cuerpo de resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al proceso político no es pertinente al régimen jurídico aplicable a las actividades relacionadas con los recursos minerales en los Territorios no autónomos y por ese motivo no se examina en detalle en la presente carta.

14. El principio de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales”, entendido como el derecho de los pueblos y las naciones a usar los recursos naturales en sus territorios y disponer de ellos en interés del desarrollo y el bienestar nacionales, fue establecido por la Asamblea General en su resolución 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962. Posteriormente se reafirmó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, así como en resoluciones subsiguientes de la Asamblea General, especialmente la resolución 3201 (S-VI), de 1º de mayo de 1974, titulada “Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional”, y la resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, que contenía la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Si bien la naturaleza jurídica del principio básico de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales”, como corolario del principio de la soberanía territorial o el derecho a la libre determinación, es sin duda parte del derecho consuetudinario internacional, su alcance y consecuencias jurídicas exactos están aún sujetos a debate. En el presente contexto, la pregunta es si el principio de “la soberanía permanente” prohíbe *toda* actividad relacionada con los recursos naturales que pueda emprender una Potencia administradora (véase el párrafo 8 *supra*) en un Territorio no autónomo, o únicamente las actividades emprendidas sin tener en cuenta las necesidades, los intereses y el provecho del pueblo de ese Territorio.

C. La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia

15. La Corte Internacional de Justicia abordó la cuestión de la explotación de los recursos naturales por las Potencias administradoras en los Territorios no autónomos en el asunto relativo a *Timor Oriental* (Portugal versus Australia) y en el asunto relativo a *Ciertas tierras fosfáticas en Nauru* (Nauru versus Australia). En ninguno de ambos casos, sin embargo, se determinó de una manera concluyente la cuestión de la legalidad de las actividades de explotación de recursos en los Territorios no autónomos.

16. En el asunto relativo a *Timor Oriental*, Portugal esgrimió que en la negociación de un acuerdo con Indonesia sobre la prospección y explotación de la plataforma continental en la zona de la Falla de Timor, Australia no había respetado el derecho del pueblo de Timor Oriental a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, ni tampoco así las facultades y los derechos de Portugal en su calidad de Potencia administradora de Timor Oriental. Ante la ausencia de Indonesia en

las actuaciones, la Corte Internacional de Justicia llegó a la conclusión de que no podía ejercer su competencia.

17. En el asunto relativo a los fosfatos de Nauru, este país reclamaba la rehabilitación de ciertas tierras fosfáticas explotadas con anterioridad a su independencia, en el período de la administración fiduciaria de Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Nauru adujo que se infringió el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, habida cuenta de que se agotó un recurso importante en unas condiciones extremadamente injustas y su extracción acarreó la extenuación física del suelo. Tras dictarse el fallo sobre las objeciones preliminares, las partes llegaron a un acuerdo que hizo innecesario un fallo en cuanto al fondo.

D. La práctica de los Estados

18. En la práctica reciente de los Estados, los casos de explotación de recursos en los Territorios no autónomos han sido, por razones evidentes, escasos y espaciados en el tiempo. En 1975, la misión visitadora de las Naciones Unidas en el Sáhara Español dio cuenta de que cuatro empresas estaban en posesión de concesiones de prospección frente a la costa del Territorio. En las conversaciones sobre la explotación de los yacimientos de fosfatos en la región de Bu Craa mantenidas con las autoridades españolas, éstas afirmaron que los beneficios previstos se invertirían en el Territorio, que España reconocía la soberanía de la población del Sáhara sobre los recursos naturales del Territorio y que, excepción hecha de la amortización de sus inversiones, España no tenía reclamación alguna sobre los beneficios generados (A/10023/Rev.1, pág. 52).

19. La explotación de uranio y otros recursos naturales en Namibia por parte de Sudáfrica y diversas empresas multinacionales occidentales fue declarada ilegal en el Decreto No. 1 para la protección de los recursos naturales de Namibia, promulgado en 1974 por el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, y condenado por la Asamblea General (resoluciones 36/51, de 24 de noviembre de 1981, y 39/42, de 5 de diciembre de 1984). No obstante, el caso de Namibia se debe interpretar según los términos de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, de 30 de enero de 1970, en la cual el Consejo declaró que la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia era ilegal y, en consecuencia, todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica eran ilegales y carecían de validez.

20. El caso de Timor Oriental bajo la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) es extraordinario porque la UNTAET no es una Potencia administradora según los términos del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, aunque Timor Oriental sigue figurando a efectos técnicos como un Territorio no autónomo. Cuando se estableció la UNTAET en octubre de 1999, el Tratado relativo a la Falla de Timor era plenamente operativo y Australia e Indonesia habían adjudicado concesiones en la Zona de Cooperación. Con objeto de garantizar la continuidad de las disposiciones prácticas del Tratado relativo a la Falla de Timor, la UNTAET, actuando en nombre de Timor Oriental, procedió el 10 de febrero de 2000 a un intercambio de cartas con Australia para prorrogar la vigencia del Tratado. Dos años después, en previsión de la independencia, la UNTAET negoció con Australia, en nombre de Timor Oriental, un proyecto de “Acuerdo del Mar de Timor” que sustituirá al Tratado relativo a la Falla de Timor en el momento de la

independencia. Al celebrar el acuerdo relativo a la prospección y explotación de los yacimientos de petróleo y gas natural en la plataforma continental de Timor Oriental, la UNTAET consultó plenamente en ambas ocasiones a los representantes del pueblo de Timor Oriental, quienes participaron activamente en las negociaciones.

E. Conclusiones

21. La cuestión que me sometió el Consejo de Seguridad, a saber, “la legalidad ... de las medidas que habrían tomado las autoridades de Marruecos, a saber, la licitación y la firma de contratos con empresas extranjeras para la exploración de recursos minerales en el Sáhara Occidental”, se ha analizado por analogía en el contexto más general de la legalidad o ilegalidad de la explotación de los recursos minerales de un Territorio no autónomo por su Potencia administradora, es decir, si dicha explotación es ilegal como tal o sólo lo es si se lleva a cabo sin atender a las necesidades e intereses del pueblo de ese Territorio. Un análisis de las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la práctica de los Estados viene a confirmar esa última conclusión.

22. El principio según el cual los intereses de los pueblos de los Territorios no autónomos están por encima de todas las demás consideraciones, y su bienestar y desarrollo representan el “encargo sagrado” de sus respectivas Potencias administradoras, quedó consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y se desarrolló posteriormente en las resoluciones de la Asamblea General relativas a la descolonización y las actividades económicas de los Territorios no autónomos. Al reconocer los derechos inalienables de los pueblos de los Territorios no autónomos sobre los recursos naturales de sus territorios, la Asamblea General ha condenado sistemáticamente la explotación y el saqueo de los recursos naturales y todas las actividades económicas que redundan en perjuicio de los intereses de los pueblos de esos Territorios y les usurpan sus derechos legítimos sobre los recursos naturales. No obstante, la Asamblea reconoció el valor de las actividades económicas que se llevan a cabo con la aquiescencia de los pueblos de esos Territorios, así como su contribución al desarrollo de tales Territorios.

23. En los asuntos relativos a Timor Oriental y Nauru, la Corte Internacional de Justicia no se pronunció acerca de la legalidad de las actividades económicas en los Territorios no autónomos. Sin embargo, cabe observar que en ninguno de los dos casos se alegó que la explotación de los recursos minerales en esos Territorios fuera ilegal *per se*. En el asunto relativo a Timor Oriental, la supuesta ilegalidad del acuerdo de explotación petrolera obedecía a que dicho acuerdo no se había celebrado con la Potencia administradora (Portugal); en el asunto de Nauru, la ilegalidad radicó supuestamente en que la explotación de los recursos minerales se tradujo en un agotamiento innecesario o injusto de las capas superficiales del suelo.

24. Aunque limitada, la práctica reciente de los Estados es ilustrativa de una *opinio juris* tanto de las Potencias administradoras como de terceros Estados: cuando las actividades de explotación de recursos redundan en beneficio de los pueblos de los Territorios no autónomos y se realizan en su nombre o en consulta con sus representantes, se consideran compatibles con las obligaciones que incumben a la Potencia administradora en virtud de la Carta, así como conformes a las resoluciones

de la Asamblea General y al principio consagrado de “soberanía permanente sobre los recursos naturales”.

25. Los principios jurídicos establecidos en la práctica de los Estados y las Naciones Unidas anteriormente mencionados hacen referencia a las actividades económicas de los Territorios no autónomos en general y a la explotación de recursos minerales en particular. Con todo, cabe reconocer que, en el caso que nos ocupa, los contratos de evaluación y prospección de petróleo no entrañan la explotación o la extracción física de los recursos minerales y no han arrojado beneficios hasta la fecha. En consecuencia, cabe deducir que los contratos concretos a que se refiere la solicitud del Consejo de Seguridad no son ilegales en sí mismos, aunque las actividades de exploración y explotación, de seguir llevándose a cabo sin atender a los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental, infringirían los principios jurídicos internacionales aplicables a las actividades relacionadas con los recursos minerales en los Territorios no autónomos.

(Firmado) Hans **Corell**
Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos
Asesor Jurídico
