

Los fondos marinos como arena de poder global: régimen internacional, asimetrías Norte-Sur y el caso The Metals Company (2021-2025)

Franco Joaquín Puillandre puillandrefran@gmail.com
Universidad Católica Argentina, Argentina

Recibido: 09/09/2025

Aceptado: 30/06/2026

Resumen: Este artículo analiza la gobernanza de los fondos marinos internacionales integrando las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política y el Derecho Internacional del Mar. Se argumenta que la CONVEMAR y el principio del patrimonio común de la humanidad no son neutrales, sino estructuras de poder históricamente producidas que reflejan y reproducen asimetrías funcionales a los actores hegemónicos, quienes eluden el régimen mediante el derecho doméstico cuando les conviene. Esta dinámica se verifica empíricamente en las acciones de The Metals Company (2021-2025). Metodológicamente, se contrastan los enfoques institucionalistas liberales con teorías de la hegemonía crítica, la dependencia y los enfoques del Tercer Mundo hacia el Derecho Internacional (TWAIL) en la práctica de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Palabras clave: minería submarina, sur global, giro neoliberal, ISA, regímenes internacionales; geopolítica crítica

- ❖ Cómo citar este artículo: Puillandre, F. J. (2026). Los fondos marinos como arena de poder global: régimen internacional, asimetrías Norte-Sur y el caso The Metals Company (2021-2025). *Relaciones Internacionales*, 35(70), e220, <https://doi.org/10.24215/23142766e220>

Editor: **Norberto Consani**,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)



[Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional](#)
(CC BY-NC-SA 4.0)

The seabed as an arena of global power: international regime, North-South asymmetries and the case of The Metals Company (2021-2025)

Franco Joaquín Puillandre¹

Abstract: This article analyzes international seabed governance by integrating International Relations, Political Science, and the Law of the Sea. It argues that UNCLOS and the principle of the common heritage of mankind are not neutral mechanisms, but historically produced power structures that reflect and reproduce functional asymmetries benefiting hegemonic actors, who bypass the regime through domestic law when convenient. This dynamic is empirically verified in the actions of The Metals Company (2021–2025). Methodologically, liberal institutionalist approaches are contrasted with critical hegemony, dependency theory, and Third World Approaches to International Law (TWAIL) within the institutional practice of the International Seabed Authority.

Keywords: deep sea mining, global south, neoliberal shift; ISA, international regimes, critical geopolitics

¹ Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP); Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Docente en Política Transnacional y Política Pública (UCALP).

1. Introducción

El 1 de noviembre de 1967, Arvid Pardo, representante permanente de Malta ante las Naciones Unidas, pronunció ante la Primera Comisión de la Asamblea General uno de los discursos más influyentes de la historia diplomática del siglo XX y lo que se convertiría en el discurso fundacional del derecho del mar contemporáneo². Su diagnóstico era tan claro como inquietante: el avance de la tecnología subacuática estaba poniendo al alcance exclusivo de las grandes potencias industrializadas los recursos minerales del lecho oceánico profundo. En ausencia de un régimen jurídico internacional que lo impidiera, esos Estados explotarían la riqueza del fondo marino en su propio beneficio, consumando una apropiación silenciosa de lo que Pardo consideraba —y proponía declarar— patrimonio de toda la humanidad. Su iniciativa fue así, ante todo, política: un intento de utilizar el derecho internacional como instrumento para neutralizar una asimetría de poder que la tecnología y el mercado profundizarían de manera inexorable si el sistema normativo no intervenía anticipadamente.

Esa tensión originaria entre el ideal normativo de la distribución colectiva y la lógica del poder que ese ideal pretendía neutralizar constituye el problema central que este artículo examina. Cinco décadas y media después del discurso de Pardo, el régimen que emergió de esa iniciativa —la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982 y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA)— atraviesa su prueba más severa. Entre 2021 y 2025, The Metals Company USA LLC (TMC), una corporación minera con financiamiento estadounidense y canadiense con el patrocinio formal de pequeños Estados insulares del Pacífico, protagonizó una secuencia que condensa todas las tensiones estructurales del régimen oceánico contemporáneo.

En junio de 2021, Nauru —en calidad de Estado patrocinador de la subsidiaria de TMC— invocó la denominada «regla de los dos años» del artículo 15 del Anexo al Acuerdo de 1994, (Acuerdo, 1994, Anexo, Sección 1, art. 15) obligando al Consejo de la ISA a completar en ese plazo el reglamento de explotación comercial para sí conseguir el uso formal para la exploración y su consecuente explotación del lecho marino y el fondo oceánico. Ante la imposibilidad institucional de cumplir ese mandato en tiempo y forma, la ISA rechazó en 2024 el plan de trabajo de la subsidiaria de TMC por razones técnico-procedimentales. La respuesta de la empresa fue eludir el régimen multilateral por completo: en 2025, amparada en la Orden Ejecutiva 14285 del presidente Trump³, solicitó autorizaciones de explotación unilateral ante la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) de los Estados

² Discurso del Embajador Arvid Pardo de Malta (1967). Asamblea General de las Naciones Unidas. Primera Comisión, 1515.^a y 1516.^a sesiones (A/C.1/PV.1515-1516).

³ Executive Order 14285: Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources (2025). Presidente de los Estados Unidos. Federal Register, 90(80), 17735-17739. <https://www.federalregister.gov/>

Unidos⁴, al amparo de la Deep Seabed Hard Mineral Resources Act⁵(DSHMRA) de 1980.

Este artículo sostiene que esa secuencia no es episódica ni contingente. Es la manifestación más reciente y más transparente de dinámicas de poder estructurales que han operado desde el origen mismo del régimen oceánico. Para demostrarlo, el trabajo formula y desarrolla la siguiente hipótesis central:

El régimen internacional de los fondos marinos no constituye un mecanismo neutral de cooperación sino una estructura de poder históricamente producida: refleja la distribución de poder existente al momento de su formación, la reproduce mediante el principio del patrimonio común de la humanidad —que opera como categoría ideológica que universaliza un régimen funcionalmente asimétrico— y se sostiene mientras sirve a los actores hegemónicos, quienes lo eluden mediante el derecho doméstico cuando no les resulta conveniente, sin sufrir consecuencias materiales proporcionales por esa inconsistencia. El caso The Metals Company (2021-2025) constituye la verificación empírica más transparente y reciente de esa dinámica estructural.

Su demostración se articula en torno a tres dimensiones analíticas que estructuran el cuerpo del artículo. La primera dimensión reconstruye históricamente la formación del régimen y su giro neoliberal en el Acuerdo de Implementación de la Parte XI (1994)⁶, mostrando cómo el contenido normativo siguió en cada etapa la distribución del poder. La segunda dimensión analiza el funcionamiento ideológico del principio del patrimonio común de la humanidad en la práctica institucional de la ISA, documentando la brecha sistemática entre su declaración universal y sus efectos asimétricos; a esa dinámica la literatura crítica la denomina «humanidad elitista»⁷ (Surasky, 2022). La tercera dimensión verifica empíricamente ambas en el caso TMC (2021-2025), mostrando el mecanismo del doble estándar hegemónico⁸: el uso instrumental del régimen multilateral cuando resulta conveniente y su

⁴ Siendo la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica, una agencia científica del Departamento de Comercio de los Estados Unidos cuyas actividades se centran en monitorear las condiciones de los océanos y la atmósfera.

⁵ La Ley de Recursos Minerales Duros de los Fondos Marinos Profundos (DSHMRA, por sus siglas en inglés), aprobada en 1980, es la legislación federal de Estados Unidos que regula la exploración y minería comercial de nódulos polimetálicos en alta mar por parte de ciudadanos y empresas estadounidenses. Deep Seabed Hard Mineral Resources Act (1980). Congreso de los Estados Unidos. Public Law 96-283, 30 U.S.C. §§ 1401-1473. <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/7137>

⁶ Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (1994). Naciones Unidas. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/agreement_part_xi/agreement_part_xi.htm

⁷ Denominación crítica del sujeto colectivo invocado por el principio del patrimonio común de la humanidad: una humanidad que incluye formalmente a todos pero que, en la práctica institucional del régimen oceánico, es representada y servida principalmente por los actores con mayor poder dentro del Consejo de la ISA

⁸ Conducta del actor hegemónico consistente en utilizar instrumentalmente las normas e instituciones internacionales cuando le resultan convenientes y eludirlas —mediante el derecho doméstico, la no ratificación de tratados o la acción unilateral— cuando no lo son, sin sufrir consecuencias materiales proporcionales por esa inconsistencia.

elusión cuando no lo es. Los tres movimientos son lógicamente interdependientes: el segundo explicita el mecanismo ideológico que el primero identifica históricamente; el tercero proporciona la prueba empírica contemporánea de ambos.

Cada dimensión comprende internamente tres pasos: la exposición conceptual y teórica de la dimensión de la hipótesis que le corresponde, la presentación del contraargumento más sólido disponible en la literatura —predominantemente de tradición institucionalista liberal— y el contraste sistemático con la evidencia empírica. Este diseño responde a una exigencia metodológica que el trabajo asume explícitamente: la hipótesis no puede ser simplemente afirmada sino sometida a la presión de sus alternativas. El objetivo no es zanjar definitivamente la controversia entre el institucionalismo liberal y el enfoque crítico-hegemónico —tensión que el artículo reconoce como productiva y no resuelta—, sino identificar cuál de las dos tradiciones ofrece mayor poder explicativo frente a la evidencia disponible en el dominio específico de los fondos marinos.

La estructura del artículo es la siguiente. La Sección 2 establece el marco teórico, poniendo en tensión explícita las cuatro tradiciones que lo componen e introduciendo el glosario de conceptos operativos. La Sección 3 desarrolla la primera dimensión, rastreando la formación del régimen desde 1967 hasta el Acuerdo de 1994. La Sección 4 desarrolla la segunda dimensión, analizando el patrimonio común como categoría ideológica en la práctica institucional de la ISA. La Sección 5 desarrolla la tercera dimensión a través del caso TMC (2021-2025). La Sección 6 examina el debate sobre el Código de Minería y la moratoria como arena de verificación cruzada de la hipótesis. La Sección 7 propone perspectivas de reforma a la luz del diagnóstico. La Sección 8 formula las conclusiones.

2. Cuatro tradiciones en tensión productiva

El análisis que siguen las secciones III a VII descansa en cuatro tradiciones teóricas que, lejos de ser complementarias sin tensiones, ofrecen predicciones divergentes sobre el funcionamiento de los regímenes internacionales⁹ y sobre la relación entre poder, norma e institución. Presentarlas con sus diferencias de fondo —y no solo con sus aportaciones— es indispensable, porque la evaluación de cada dimensión de la hipótesis depende de cuál de esas predicciones tiene mayor poder explicativo frente a la evidencia. La tensión principal que estructura el análisis es la que enfrenta al institucionalismo liberal (Krasner, 1983; Keohane, 1984) con la hegemonía crítica¹⁰ (Cox, 1987); las otras dos tradiciones —economía política de la dependencia y TWAIL— ofrecen herramientas complementarias que profundizan dimensiones que la tensión principal no alcanza a cubrir con suficiencia.

⁹ Conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Refleja la distribución de poder al momento de su formación. Se especifica más adelante. (Krasner, 1983).

¹⁰ Capacidad de un actor o coalición para presentar y hacer aceptar sus intereses particulares como intereses generales de la comunidad internacional, mediante la producción de consenso normativo a través de instituciones multilaterales.

El institucionalismo liberal: regímenes, cooperación y autonomía relativa

La pregunta fundante del institucionalismo liberal es la que Keohane (1984) formuló con precisión: ¿pueden los Estados cooperar de manera sostenida en un área de interés colectivo, incluso en ausencia de un poder hegemónico que garantice el cumplimiento de los acuerdos? La respuesta es afirmativa, y su fundamento conceptual es la teoría de los regímenes internacionales. Krasner (1983) definió los regímenes como conjuntos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada. Estos conjuntos reducen los costos de transacción, generan información fiable, permiten compromisos creíbles en el tiempo y hacen posible el juego repetido entre actores que, de otro modo, tenderían a la defección. Su función es transformar dilemas de acción colectiva en equilibrios cooperativos sostenibles.

Para esta tradición, el régimen oceánico es exactamente el tipo de institución que la teoría predice: surgió de la necesidad de gestionar un recurso global cuya explotación desordenada perjudicaría a todos, incluidos los más poderosos, y logró el respaldo de 169 Estados parte. Su imperfección es el precio del acuerdo posible. Krasner distingue, en este punto, entre el origen del régimen —explicable por la distribución de poder— y su funcionamiento ulterior, para el cual el régimen adquiere autonomía relativa: los actores se atienen a las reglas incluso cuando ya no les convienen, porque el costo de salida es elevado. Esta predicción de autonomía relativa es la que la primera dimensión someterá a la prueba del Acuerdo de 1994.

El argumento institucionalista tiene también una dimensión normativa relevante para la segunda y tercera dimensión analítica: si el régimen produce asimetrías, la respuesta correcta es reformarlo desde adentro mediante la construcción de coaliciones, no deslegitimarlo. Young (1989) añade que los regímenes de recursos naturales son especialmente permeables a la innovación institucional cuando existe presión externa suficiente y actores dispuestos a asumir los costos del cambio. Esta posición será el principal contraargumento al que se enfrentarán las tres hipótesis.

La hegemonía crítica: poder estructural, instituciones y consenso normativo

La respuesta de Robert Cox (1987) al institucionalismo liberal es, en sus premisas, radicalmente diferente. Retomando la tradición gramsciana, Cox argumenta que los regímenes internacionales no son mecanismos neutros de cooperación sino estructuras históricas que cristalizan las relaciones de poder existentes al momento de su creación y tienden a reproducirlas. El rasgo definitorio de la hegemonía no es la coerción sino la producción de consenso normativo: el hegemon presenta sus intereses particulares como intereses generales de la comunidad internacional, y esa presentación es, al menos parcialmente, aceptada por los actores subalternos. Las instituciones multilaterales son el vehículo privilegiado de esa operación de universalización.

La diferencia con Krasner (1983) no es de grado sino de estructura. Para Krasner, el poder explica el origen pero el régimen adquiere luego autonomía relativa. Para Cox, esa autonomía es funcional y limitada: el régimen se sostiene mientras sirve al bloque histórico

hegemónico y es reescrito —o sencillamente eludido— cuando deja de hacerlo. Esta diferencia genera predicciones empíricas contrastables. Si la predicción de Krasner es correcta, la no ratificación de la CONVEMAR por los Estados Unidos y la búsqueda de autorizaciones unilaterales bajo la DSHMRA en 2025 deberían ser conductas costosas para el sistema en general, y para el estado en cuestión, en particular. Si la predicción de Cox es correcta, deberían ser conductas sin consecuencias materiales significativas.

Economía política de la dependencia y extractivismo transnacional¹¹

La teoría de la dependencia y el análisis del sistema-mundo aportan la dimensión Norte-Sur que el eje Krasner-Cox no desarrolla de manera suficiente. Prebisch (1950) y Cardoso y Faletto (1969) argumentaron que el subdesarrollo del Sur no es una etapa previa al desarrollo sino el resultado de una relación estructural de intercambio desigual en la que el Sur provee materias primas y el Norte concentra el valor añadido, la tecnología y la capacidad regulatoria. El resultado de este intercambio provoca, de manera implícita y directa, una desigualdad en la distribución de la renta que se incrementa cada vez que se comercializa. Wallerstein (1974) extendió esa perspectiva: el centro y la periferia no son estadios sino posiciones relacionales en un sistema global que reproduce activamente la desigualdad, el primero utiliza la fuente de recursos del segundo para adquirir y acumular reservas de valor, acrecentando la brecha dentro de los actores del sistema internacional.

En el dominio oceánico, esta dinámica adquiere la forma de lo que Gudynas (2015) y Svampa (2019) conceptualizan como extractivismo transnacional: la apropiación de recursos naturales —en este caso, de un espacio formalmente declarado patrimonio colectivo— por actores con mayor capacidad tecnológica y financiera, bajo marcos regulatorios que minimizan los beneficios redistributivos y externalizan los costos ambientales hacia las comunidades y ecosistemas más vulnerables. Esta perspectiva es especialmente relevante para la segunda dimensión, en cuya elaboración la noción de extractivismo en un espacio normativamente «común» resulta central, y contribuye también al análisis del modelo del Estado patrocinador que la tercera dimensión examina.

Third World Approaches to International Law o Enfoques del Tercer Mundo al Derecho Internacional

La perspectiva TWAIL, sistematizada por Anghie (2005) y Chimni (2006), agrega la dimensión que las tradiciones anteriores tienden a dejar en segundo plano: el análisis del propio derecho internacional como campo de poder históricamente constituido. Es decir, conceptualiza las relaciones de poder dentro del derecho consuetudinario y las analiza desde esta perspectiva contemporánea a lo largo de las diferentes normativas y jurisprudencia. TWAIL no afirma simplemente que los actores poderosos violan o instrumentalizan el derecho: argumenta que el derecho internacional fue construido históricamente de tal modo que beneficia

¹¹ Modelo de apropiación de recursos naturales orientado a la exportación y la acumulación de capital, que subordina la sostenibilidad ambiental y la equidad distributiva a la lógica de la rentabilidad financiera, y que opera en este caso sobre un espacio formalmente declarado patrimonio colectivo (Gudynas, 2015; Svampa, 2019; Acosta, 2013).

a los países del Norte incluso cuando se aplica de manera formalmente correcta. Las categorías jurídicas fundamentales —soberanía, patrimonio común, responsabilidad estatal— no son neutras; fueron forjadas en el contexto del colonialismo europeo y continúan operando, bajo nuevas formas institucionales, en favor de las potencias industrializadas.

Aplicada al régimen oceánico, esta perspectiva ilumina el mecanismo que la segunda dimensión identifica: el principio del patrimonio común de la humanidad fue aceptado por los países desarrollados en 1982 precisamente porque la arquitectura institucional que lo acompañaba —la composición del Consejo de la ISA, el sistema de contratos, el mecanismo de votación— garantizaba que fueran ellos quienes controlaran su implementación. Chimni (2006) lo expresa con precisión: el efecto ideológico del derecho internacional reside en presentar como universal e igualitario lo que es sustancialmente particular y asimétrico. Esta operación no requiere necesariamente mala fe de sus promotores: puede producirse —y de hecho se produce— cuando todos los actores creen genuinamente en el principio que proclaman. Es la arquitectura institucional, y no la intención de los actores individuales, lo que genera la asimetría estructural.

Las cuatro tradiciones se articulan en el análisis de la siguiente manera: el institucionalismo liberal (Krasner, Keohane, Young) proporciona el contraargumento principal que la hipótesis debe superar; la hegemonía crítica (Cox) ofrece el marco explicativo central para la primera y tercera dimensión; la economía política de la dependencia (Wallerstein, Prebisch, Cardoso y Faletto) y el extractivismo (Gudynas, Svampa) son instrumentos privilegiados para la segunda dimensión; y TWAIL (Anghie, Chimni) ofrece la perspectiva jurídico-crítica que conecta las tres dimensiones al mostrar que el derecho no es exterior al poder sino que lo constituye. Esta distribución de roles no implica que las tradiciones no se superpongan; implica que cada dimensión no las requiere a todas en igual medida.

El patrimonio común de la humanidad: origen, elementos constitutivos y tensión estructural

El principio del patrimonio común de la humanidad (common heritage of mankind en inglés) es una categoría jurídica de derecho internacional público cuya incorporación al ordenamiento normativo global fue, en sí misma, un acto político de primera magnitud. Antes de que el artículo examine sus límites, es necesario establecer con precisión qué promete ese principio en abstracto, cuáles son sus elementos constitutivos según la doctrina y de qué manera esa promesa se articula con los mecanismos institucionales que deben hacerla efectiva.

El origen inmediato del principio se encuentra en la Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 17 de diciembre de 1970, que declaró los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, así como sus recursos, patrimonio común de la humanidad¹². Esta declaración tuvo un efecto normativo

¹² Resolución 2749 (XXV): Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (1970). Asamblea General de las Naciones Unidas. Documento A/RES/2749(XXV). <https://documents.un.org/>

doble: por un lado, cerró anticipadamente la posibilidad de apropiación unilateral de la Zona; por otro, estableció la obligación de un régimen internacional de administración colectiva. La CONVEMAR de 1982 codificó y desarrolló ese principio en su Parte XI, artículos 136 a 149)¹³. El artículo 136 lo proclama de manera solemne; el artículo 137 establece que ningún Estado ni entidad privada puede reclamar, adquirir o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre ninguna parte de la Zona o sus recursos; el artículo 140 establece que las actividades en la Zona se realizarán en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la ubicación geográfica de los Estados, y prestando especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo; y el artículo 137.2 señala que la ISA actuará en nombre de la humanidad en la administración de sus recursos.

La doctrina iusinternacionalista ha identificado cuatro elementos constitutivos del principio que, tomados en conjunto, definen su contenido normativo (Wolfrum, 2010; González Napolitano, 2015; Jiménez de Aréchaga, 1980). El primero es la no apropiación: la Zona y sus recursos están sustraídos de la lógica de la soberanía estatal y de la apropiación privada, lo que los convierte en el primer dominio del derecho internacional en el que el principio de libertad de los mares cede ante una administración internacional vinculante. El segundo es la administración colectiva: la Zona no se gobierna por el Estado con mayor capacidad técnica sino por una organización internacional —la ISA— creada específicamente para ese fin y dotada de personalidad jurídica internacional propia. El tercero es la participación activa de todos los Estados en la administración y los beneficios, buscando dotar del principio en iguales condiciones a todos los Estados miembros y logrando mención especial a los países en desarrollo y a los Estados sin litoral, para quienes el régimen prevé condiciones de acceso preferentes. El cuarto es la distribución equitativa de beneficios: el artículo 140.2 de la CONVEMAR establece que la ISA distribuirá los ingresos provenientes de las actividades en la Zona de manera equitativa, sobre la base de criterios objetivos no discriminatorios, otorgando consideración especial a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) de 2011 añadió una dimensión de responsabilidad estatal al principio: los Estados que patrocinan actividades en la Zona asumen obligaciones de debida diligencia respecto de los operadores que avalan, y pueden incurrir en responsabilidad internacional si incumplen esas obligaciones (ITLOS, 2011). Esta jurisprudencia reforzó el carácter normativo del principio al dotarlo de consecuencias jurídicas concretas para los Estados patrocinadores.

Establecida la definición y los cuatro elementos constitutivos, el argumento de la segunda dimensión puede formularse con precisión: la hipótesis no niega el valor normativo del principio —que es real e intangible en abstracto— sino que documenta la brecha sistémica entre lo que esos cuatro elementos prometen y lo que la práctica institucional de la ISA produce. Es esa brecha —entre la promesa de administración colectiva y la concentración del poder decisorio en el Consejo; entre la distribución equitativa de beneficios y la ausencia de transferencias del Fondo; entre la participación activa de todos y la exclusión

¹³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). Naciones Unidas. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

tecnológica del Sur Global— lo que configura el funcionamiento ideológico del principio en el sentido analítico establecido en el glosario. La conceptualización precede y habilita la crítica; sin ella, la crítica carecería de objeto definido.

Establecido el marco teórico, la sección siguiente desarrolla la primera dimensión de la hipótesis: que el régimen oceánico refleja la distribución de poder y ha evolucionado con sus variaciones. El Acuerdo de 1994 es su prueba empírica central.

3. Formación del régimen y cristalización del poder

Esta sección desarrolla la primera dimensión de la hipótesis: la histórico-estructural: que el régimen no surge como respuesta neutral a una necesidad de cooperación sino como cristalización normativa de la distribución de poder existente, y que evoluciona con esa distribución.

Asimetría de poder y negociación normativa (1967-1982)

El proceso negociador que culminó en la CONVEMAR de 1982 se extendió quince años —desde el discurso de Pardo hasta la adopción del texto final— y estuvo estructurado por tres asimetrías de poder que tradujeron las diferencias materiales entre los actores en diferencias de contenido normativo. Comprenderlas en su articulación es el primer paso para desarrollar la primera dimensión de la hipótesis.

La primera asimetría fue de capacidad tecnológica. La exploración y eventual explotación del lecho marino profundo requiere tecnología submarina de avanzada a la que¹⁴, en las décadas de 1960 y 1970, solo tenían acceso los países industrializados. Esta asimetría no era meramente técnica: era también estratégica, porque quien controla la tecnología de exploración controla la información geológica, y quien controla la información controla el debate sobre qué normas resultan técnicamente «razonables». El G77 negociaba con una fracción de la información disponible para los países del Norte, lo que limitó estructuralmente su capacidad de evaluar las propuestas técnicas de la contraparte y de generar alternativas propias.

La segunda asimetría fue de urgencia. Los países del Norte, con capacidad para explotar el lecho marino de manera unilateral si las negociaciones fracasaban, negociaban sin presión de tiempo. Esta capacidad no permaneció latente: fue deliberadamente demostrada. En agosto de 1974, la empresa estadounidense Deepsea Ventures Inc. presentó ante el Secretario de Estado una notificación formal de reclamo de derechos mineros exclusivos sobre 60.000 km² del Pacífico central, invocando el principio de libertad de los mares. La maniobra no pretendía establecer un derecho reconocible bajo el derecho internacional vigente —tal derecho no existía—: pretendía transmitir un mensaje inequívoco a los negociadores del G77. Ese mensaje era que el tiempo jugaba en contra del Sur: si el régimen multilateral no producía resultados satisfactorios para el Norte con prontitud, las empresas con

¹⁴ Se estima una inversión inicial que aumenta a los 6 mil millones de dólares, sólo en la etapa de exploración, sin el paso a la explotación de los recursos naturales. (Sumaila et al., 2023)

capacidad tecnológica comenzarían a explotar el lecho marino de manera unilateral sin que el Sur pudiera impedirlo.

La tercera asimetría fue de alternativas. Los países del Norte tenían una opción de salida creíble: la explotación unilateral al amparo de sus legislaciones nacionales. Los países del Sur no la tenían: su única opción era el multilateralismo. Esta asimetría de alternativas estructuró toda la negociación porque, en la teoría de la negociación, quien tiene mejor alternativa a un acuerdo puede negociar con mayor firmeza y ceder menos. La sanción de la DSHMRA por el Congreso de los Estados Unidos en 1980 formalizó esa alternativa, transformándola de amenaza implícita en instrumento legal concreto. El mensaje político era inequívoco: los Estados Unidos tenían la voluntad y la capacidad de operar fuera del régimen multilateral si sus términos no eran satisfactorios, el tiempo corría y los intereses se incrementaban.

El resultado de quince años de negociación bajo estas asimetrías fue, previsiblemente, una CONVEMAR de compromiso. El texto de 1982 consagró el principio del patrimonio común (art. 136), estableció la ISA como administradora colectiva de la Zona (art. 157) y previó la Empresa como operador minero autónomo de la ISA (art. 170 y Anexo IV). Pero cada uno de estos mecanismos redistributivos venía acompañado de restricciones que limitaban sustantivamente su alcance. La Empresa quedó supeditada para su financiamiento a la transferencia tecnológica obligatoria de los contratistas, transferencia que los países del Norte aceptaron de manera nominal pero que nunca implementaron con efectividad. El sistema de contratos en paralelo —por el que los contratistas privados explotarían un área y cederían otra de igual extensión a la Empresa— fue diseñado de tal manera que la Empresa nunca pudiera operar en igualdad de condiciones con los actores privados. El patrimonio era formalmente de todos; el control, de quienes tenían la tecnología.

El contraargumento liberal: la CONVEMAR como conquista del multilateralismo

La tradición institucionalista liberal ofrece una lectura alternativa que merece examinarse en sus propios términos antes de confrontarla con la evidencia del Acuerdo de 1994. Desde esa perspectiva, la CONVEMAR de 1982 fue una conquista considerable del multilateralismo y, particularmente, del Sur Global, contra las grandes corporaciones y Estados desarrollados. Por primera vez en la historia del derecho internacional, un instrumento jurídicamente vinculante declaró que los recursos del fondo oceánico profundo son patrimonio de la humanidad y no objeto de apropiación por los primeros en llegar¹⁵. Esa declaración — con sus 169 ratificaciones— impuso sobre los actores con mayor capacidad tecnológica al menos la obligación de justificar normativamente su conducta y de someterla a algún grado de escrutinio multilateral.

¹⁵La Convención no hay que tomarla como un hecho aislado, sino una cadena sucesoria de hechos relacionados como los que se mencionan abajo:

Tratado Antártico (1959).

Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre (1967) — prohíbe la apropiación nacional del espacio y los cuerpos celestes.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural — UNESCO (1972).

Acuerdo sobre la Luna (1979) — declara la Luna y sus recursos patrimonio común; escasa ratificación. Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y su Protocolo de Montreal (1987).

Keohane (1984) añadiría que el régimen imperfecto es siempre preferible a su ausencia, porque la alternativa no es un régimen más equitativo sino la ausencia de cualquier régimen. Un mundo sin CONVEMAR sería un mundo en el que la explotación del lecho marino quedara sujeta exclusivamente al principio de libertad de los mares y a la capacidad tecnológica de cada actor, lo que beneficiaría de manera absoluta y sin obligación distributiva alguna a los países industrializados. El régimen imperfecto al menos establece una arquitectura normativa que puede reformarse desde adentro.

Evidencia empírica: el Acuerdo de 1994 y la reescritura del poder

El episodio que permite desarrollar la primera dimensión de manera más directa y rigurosa es el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI, adoptado en 1994, dieciocho meses antes de la entrada en vigor de la CONVEMAR. Su análisis revela con una claridad poco frecuente en la historia de los regímenes internacionales el modo en que las variaciones en la distribución del poder se traducen en modificaciones del contenido normativo.

La CONVEMAR abrió su período de ratificación en un contexto geopolítico radicalmente distinto al de su negociación. La disolución de la Unión Soviética había eliminado el principal contrapeso estructural al poder estadounidense en la negociación multilateral; el Consenso de Washington había consolidado la hegemonía del libre mercado como marco normativo global; la cohesión del G77 se había debilitado tras la crisis de la deuda de los años ochenta; y los países industrializados habían perdido el incentivo político para sostener compromisos redistributivos que habían aceptado en 1982 bajo condiciones de presión geopolítica que ya no existían. En ese contexto, los Estados Unidos anunciaron que no ratificarían la CONVEMAR mientras la Parte XI mantuviera su contenido original. La amenaza era creíble precisamente porque la DSHMRA les ofrecía una alternativa operativa.

El Acuerdo de 1994 que resultó de esa presión, modificó de manera sistemática cada uno de los mecanismos redistributivos de la Parte XI. La Empresa fue suspendida como operador autónomo: en lugar de operar desde el inicio con capacidad propia, quedaría bajo la administración conjunta con el Consejo hasta que los ingresos de la ISA lo permitieran, lo que en la práctica la neutralizó indefinidamente. El poder de la Asamblea —órgano plenario donde cada Estado tiene un voto— fue reducido en favor del Consejo, cuya composición garantiza representación especial a los grandes consumidores e inversores y, mediante el requisito de consenso o mayorías calificadas en las decisiones sustantivas, otorga a los países del Norte capacidad de bloqueo efectiva. La transferencia tecnológica obligatoria fue eliminada y reemplazada por el principio de «cooperación» voluntaria. Los límites de producción que protegían a los exportadores de minerales terrestres del Sur fueron suprimidos. El sistema de revisión quinquenal fue reformado de manera tal que las decisiones del Consejo no pudieran ser bloqueadas por una mayoría simple de la Asamblea.

Este patrón es más coherente con la predicción de Cox (1987) que con la de Krasner (1983). Para Cox, cuando la correlación de fuerzas cambia, el hegemon reescribe las reglas: no las viola sino que las transforma en su favor. El Sur Global aceptó el Acuerdo de 1994 porque, incluso reducido, seguía siendo preferible a la ausencia de régimen —lo que valida el punto liberal— pero lo hizo bajo una presión que reprodujo exactamente la asimetría de alternativas que había estructurado la negociación original. El institucionalismo tiene razón

en que el régimen tiene valor; la hegemonía crítica tiene razón en que ese valor fue negociado en condiciones de asimetría que condicionaron su contenido. Ambas afirmaciones son compatibles y, tomadas en conjunto, constituyen la conclusión empírica de la primera dimensión: el contenido redistributivo del régimen oceánico ha seguido, de manera consistente, las variaciones en la distribución del poder.

4. El patrimonio común como categoría ideológica

Precisión conceptual: naturaleza y desarrollo

La segunda dimensión de la hipótesis exige, antes de cualquier desarrollo, una precisión conceptual que evite una lectura errónea. Denominar al patrimonio común «categoría ideológica» no implica afirmar que el principio sea falso, que su proclamación sea hipócrita o que carezca de valor normativo. El término «ideológico» se emplea aquí en el sentido analítico preciso que le atribuye Cox (1987), retomando a Gramsci: una categoría ideológica es aquella que presenta como universal e igualitario lo que es, en su operacionalización institucional concreta, particular y asimétrico. Lo decisivo no es la intención de los actores sino el funcionamiento de las estructuras que administran la categoría.

El principio del patrimonio común de la humanidad, consagrado en el artículo 136 de la CONVEMAR, es normativamente valioso en abstracto: establece que los recursos de la Zona no pueden ser objeto de apropiación por ningún Estado o entidad privada, que las actividades en ella deben realizarse en beneficio de toda la humanidad (art. 140) y que la ISA actuará «en nombre de la humanidad» en su administración (art. 137.2). La hipótesis no niega ese valor: lo que sostiene es que la brecha entre ese mandato declarativo y la práctica institucional de la ISA es sistemática y estructuralmente determinada, y que el principio mismo funciona como legitimador de esa brecha al hacer aparecer como representación de todos lo que es, en los hechos, representación de los más poderosos.

La arquitectura de la exclusión: tres dimensiones simultáneas

La exclusión del Sur Global del patrimonio que se declara suyo opera en tres dimensiones que se refuerzan mutuamente y que configuran conjuntamente la «humanidad elitista» descrita por Surasky (2022). Su análisis requiere pasar del nivel de la declaración normativa al nivel de la práctica institucional.

La primera dimensión es la exclusión mediante la arquitectura decisoria de la ISA. El poder real dentro de la organización reside en el Consejo, que es el órgano ejecutivo encargado de supervisar las actividades en la Zona, adoptar las normas de explotación y aprobar los planes de trabajo (arts. 162 y 153, CONVEMAR). De sus 36 miembros, cuatro grupos tienen garantizada representación especial: los mayores consumidores de minerales de la Zona, los mayores inversores en actividades en ella, los principales exportadores de minerales terrestres equivalentes y los Estados con «intereses especiales»¹⁶ (CONVEMAR, 1982,

¹⁶Para el primer grupo, *Grandes consumidores Estados que consumen o importan más del 2% del consumo*

art. 161). En todas esas categorías, la presencia de los países industrializados —o de potencias emergentes con igual capacidad extractiva— es dominante. Además, las decisiones sustantivas del Consejo requieren consenso o mayorías calificadas que garantizan de facto el poder de bloqueo de las grandes potencias. La Asamblea —órgano plenario con un Estado, un voto— tiene competencias más limitadas y no puede adoptar decisiones sobre las cuestiones más importantes sin la concordancia del Consejo (arts. 159 y 162). Esta arquitectura decisoria no es neutral: es el resultado de las negociaciones de 1994 analizadas en la sección anterior, y su efecto práctico es que la «humanidad» habla institucionalmente con la voz de sus miembros más poderosos.

La segunda dimensión es la exclusión mediante la asimetría de información en la Comisión Jurídica y Técnica (CJT). Este órgano subsidiario del Consejo —integrado por expertos actuando a título personal— revisa los planes de trabajo de los contratistas antes de que lleguen al Consejo para su aprobación. Sus deliberaciones no son de acceso público, sus miembros no están sujetos a reglas formales sobre conflicto de interés y la información técnica que fundamenta sus recomendaciones proviene en gran medida de los propios contratistas. Jaeckel (2021) documenta que esta asimetría de información entre la CJT y los países del Sur Global —que carecen de los recursos para generar contraexpertise independiente— es uno de los mecanismos más eficaces de captura institucional¹⁷ en el régimen oceánico. Quien controla la información técnica controla, en la práctica, el proceso de toma de decisiones.

La tercera dimensión es la exclusión temporal del Fondo de Participación de Beneficios. El artículo 140.2 de la CONVEMAR establece que la ISA distribuirá los beneficios de las actividades en la Zona «de manera equitativa, prestando especial consideración a los intereses y necesidades de los Estados en desarrollo». A 2025, ese mandato redistributivo no ha producido transferencia alguna de recursos materiales a ningún beneficiario, porque ninguna explotación comercial ha comenzado formalmente. Mientras tanto, los titulares de 31 contratos de exploración vigentes acumulan derechos sobre áreas específicas, información

mundial de las categorías de minerales extraídos de la Zona, se consideran en la práctica a Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, China. Son los países industrializados con mayor demanda de manganeso, cobalto, níquel y cobre.

Para el segundo, *Grandes inversores Estados cuyos nacionales o empresas estatales hayan realizado las mayores inversiones en actividades de exploración y explotación en la Zona*, históricamente dominado por los mismos países del Grupo A más Rusia, India y Corea del Sur, que tienen contratos de exploración activos con la ISA.

En el tercero se consideran, *Principales exportadores terrestres Estados que son grandes exportadores terrestres de los mismos minerales que se extraerían de la Zona*, y cuyas economías dependen significativamente de esas exportaciones, considerando a países en desarrollo como Zambia y la República Democrática del Congo (cobalto y cobre), Cuba (níquel) y Chile (cobre). Es el grupo pensado para proteger a países vulnerables a la competencia de la minería submarina.

En el último grupo, *Intereses especiales Estados en desarrollo con intereses específicos: países sin litoral o en situación geográfica desventajosa, países importadores netos de los minerales en cuestión, y países menos adelantados*. Es el grupo más heterogéneo y con menor peso real en las votaciones (CONVEMAR, 1982, art. 161)

¹⁷ Proceso por el cual una institución creada para defender un interés colectivo opera prioritariamente en beneficio de los actores más poderosos que regula, mediante la asimetría de información, la influencia sobre la agenda y el control de los mecanismos de toma de decisiones (Jaeckel, 2021; Dingwall, 2021).

geológica propietaria y ventajas tecnológicas que les asegurarán posición dominante cuando la explotación comience. El patrimonio común sigue siendo, para el Sur Global, una promesa diferida; para los contratistas del Norte, es una palanca de posicionamiento estratégico.

El modelo del Estado patrocinador: dependencia estructural bajo forma jurídica

El mecanismo del Estado patrocinador merece un análisis específico porque es la forma institucional más transparente en que la humanidad elitista se materializa. La CONVEMAR exige que las entidades que solicitan contratos de exploración ante la ISA tengan la «nacionalidad» de un Estado parte o estén bajo el «efectivo control» de un Estado parte (art. 153.2 y Anexo III, art. 4). Esto da origen al modelo por el que una empresa privada de un Estado del Norte —no parte en la CONVEMAR, como los Estados Unidos, o indiferente a los costos del proceso— instrumentaliza a un pequeño Estado del Sur como vehículo jurídico para acceder a los contratos de la ISA.

La relación entre Nauru y TMC ilustra esta dinámica con especial nitidez. Nauru actúa como Estado patrocinador de NORI, asume ante la ISA la responsabilidad jurídica por las actividades de la empresa conforme a la Opinión Consultiva del TIDM de 2011 —que estableció que los Estados patrocinadores pueden ser responsables por los daños causados por sus contratistas si incumplen sus obligaciones de debida diligencia— y obtiene a cambio ingresos limitados por derechos de patrocinio. El capital, la tecnología y los beneficios principales fluyen hacia TMC y sus inversores, por ende vuelve a la dinámica del Norte global y de las grandes empresas mineras. Esta estructura reproduce, en el contexto oceánico, la economía de enclave característica del colonialismo tardío: la jurisdicción y la responsabilidad son del Sur, la renta es del Norte. Desde la perspectiva de Anghie (2005), es también un ejemplo de cómo el derecho internacional puede reproducir relaciones de dependencia bajo formas jurídicamente correctas y formalmente voluntarias, sin que esa voluntariedad neutralice la asimetría de las condiciones que la produjeron.

El contraargumento liberal y su evaluación

El institucionalismo liberal ofrece dos objeciones a esta dimensión de la hipótesis. La primera es normativa: el principio del patrimonio común, aunque imperfectamente realizado, es superior en sus efectos distributivos a la alternativa de la libertad irrestricta de los mares. Sin él, no existiría ninguna obligación jurídica de distribuir beneficios ni ningún foro multilateral donde el Sur Global pudiera al menos plantear sus reclamos. La declaración sienta las bases para la reforma y no puede descartarse por sus imperfecciones actuales.

La segunda objeción es empírica: la ISA ha resistido solicitudes de explotación prematura, ha establecido Áreas de Interés Ambiental Particular (AIAPs) que limitan la actividad de los contratistas en la Zona y ha rechazado el plan de trabajo de TMC en 2024. Dingwall (2021) señala que estas actuaciones demuestran que el régimen multilateral tiene capacidad de resistencia institucional real, que no puede reducirse a mero instrumento del poder hegemónico.

Ambas objeciones son válidas en sus propios términos y el análisis no puede ignorar-

las. Sin embargo, ninguna de las dos refuta esta dimensión de la hipótesis. La primera objeción compara el régimen existente con una alternativa contra fáctica sin régimen, pero la hipótesis no niega que el régimen sea mejor que esa alternativa: sostiene que, dentro del régimen, el funcionamiento concreto favorece prioritariamente a los actores con mayor poder. La segunda objeción proporciona evidencia de resistencia institucional puntual, pero no demuestra distribución equitativa de beneficios ni representación equivalente del Sur y el Norte en las decisiones determinantes. La estructura del Consejo, la opacidad de la CJT, la ausencia de transferencias del Fondo de Beneficios y el modelo del Estado patrocinador son evidencias de asimetría sistémica que la resistencia institucional puntual no neutraliza.

5. The Metals Company y el doble estándar hegemónico

La tercera dimensión aporta la verificación empírica de la hipótesis en su conjunto. La secuencia TMC (2021-2025) no solo ilustra la elusión del régimen por parte del actor hegemónico, sino que constituye el test más directo disponible entre las predicciones del institucionalismo liberal y las de la hegemonía crítica, tal como se anunció en la introducción.

Estructura corporativa y triangulación de poder

The Metals Company —fundada en 2011 como DeepGreen Metals Inc. y redenominada tras su oferta pública inicial en el NASDAQ en 2021— es, desde el análisis de la Ciencia Política, mucho más que una empresa minera: es la materialización institucional de tres formas de poder que se articulan estratégicamente. Primero, poder de mercado: su cotización en el NASDAQ y su acceso al capital financiero anglosajón le permiten financiar campañas de exploración a escala industrial —con más de seiscientos millones de dólares invertidos al momento del intento de explotación— y sostener largas disputas regulatorias sin quedar en desventaja de recursos. Segundo, poder estatal: el gobierno de los Estados Unidos, no parte en la CONVEMAR, mantiene vigente la DSHMRA de 1980 como marco jurídico alternativo para la explotación del fondo marino internacional, lo que otorga a TMC una opción de salida del régimen multilateral que ninguna empresa de un Estado del Sur Global posee. Tercero, poder normativo: la capacidad de instrumentalizar selectivamente las propias normas de la CONVEMAR cuando resultan convenientes y de ignorarlas cuando no lo son. El caso TMC (2021-2025) muestra con una precisión empírica excepcional cómo estas tres formas de poder se articulan secuencialmente.

Opera a través de tres subsidiarias patrocinadas por pequeños Estados insulares del Pacífico: Nauru Ocean Resources Inc. (NORI), Tonga Offshore Mining Limited (TOML) y Marawa Research and Exploration Ltd. (Kiribati). Su activo estratégico central son los contratos de exploración en la Zona de Clarión-Clipperton (ZCC), una extensión de aproximadamente 4,5 millones de km² en el Pacífico oriental que la ISA estima contiene más de 21.000 millones de toneladas métricas de nódulos polimetálicos con concentraciones elevadas de cobalto, níquel, manganeso y cobre. (Metz, 2023; The Metals Company, 2021)

Primera fase: el poder procesal (junio de 2021)

En junio de 2021, el gobierno de Nauru, actuando como Estado patrocinador de NORI, notificó a la ISA su intención de presentar un plan de trabajo para la explotación de nódulos

polimetálicos e invocó formalmente el artículo 15 del Anexo de la Sección 1 del Acuerdo de 1994, conocido como «regla de los dos años». Esta disposición establece que, una vez realizada la notificación, el Consejo de la ISA tiene dos años para completar y adoptar el reglamento de explotación; transcurrido ese plazo, el Consejo deberá considerar el plan de trabajo presentado, «con carácter provisional», en ausencia de reglamento definitivo.

La maniobra fue un ejercicio de poder procesal: el uso estratégico de las propias reglas de procedimiento de una institución para producir resultados que, en el curso ordinario de sus trabajos, esa institución no habría producido. TMC y Nauru sabían con certeza que la ISA no estaba en condiciones de adoptar un Código de Minería completo y robusto en dos años: el proceso llevaba más de una década sin concluir, en razón de las profundas divisiones políticas sobre sus contenidos. Al activar la regla, colocaron a la organización ante un dilema de alta presión: o adoptaba apresuradamente un reglamento potencialmente permisivo, o se veía obligada a considerar solicitudes de explotación bajo normas diseñadas para la etapa de exploración.

La respuesta de la comunidad internacional fue inmediata y reveló con precisión la distribución del poder subyacente. Alemania, Francia y España llamaron públicamente a una pausa precautoria. Más de 700 científicos marinos —en una carta abierta— advirtieron sobre los riesgos irreversibles de la explotación para los ecosistemas abisales— (Greenpeace UK, 2023). Del otro lado, los Estados patrocinadores de TMC y los países con contratos de exploración vigentes en la ZCC —entre ellos China, Japón, Rusia y Corea del Sur— blindaron cualquier tipo de incidencia judicial que perjudique los intereses en la región. La geometría de esa protección reprodujo con notable fidelidad la división Norte-Sur del debate originario de 1967: los actores con capacidad de explotación se oponían a la pausa; los ambientalmente vulnerables y tecnológicamente débiles la apoyaban.

Segunda fase: giro unilateral y la confirmación del doble estándar (2025)

Ante el panorama obstaculizado y burocrático de la ISA, TMC activó la segunda dimensión de su poder: el respaldo estatal hegemónico. En 2025, el presidente Trump (2025) firmó la Orden Ejecutiva 14285, que instruyó a las agencias federales a facilitar las actividades mineras en fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional y a interpretar la DSHMRA de 1980 de manera expansiva para otorgar licencias de explotación. TMC anunció su intención de solicitar esas licencias ante la NOAA para operar en la ZCC, es decir, en el área cubierta por contratos de exploración bajo la ISA, pero ahora bajo un marco jurídico completamente diferente y sin obligación de cumplir con los procedimientos multilaterales.

La reacción multilateral fue unánime en su condena y, empíricamente, irrelevante en sus efectos. La secretaria general de la ISA, Leticia Reis de Carvalho (2025), declaró que cualquier actividad unilateral en la Zona fuera del marco de la CONVEMAR constituye una violación del derecho internacional y socava el principio del patrimonio común de la humanidad. Treinta y nueve Estados miembros, junto con el Grupo Africano, que representa a 49 países, reafirmaron mediante declaración formal que la ISA es la única institución con jurisdicción reconocida sobre la Zona. Ninguna de esas condenas generó consecuencias materiales para los Estados Unidos ni para TMC.

Desde la teoría de las relaciones internacionales, este resultado es el test empírico

más directo disponible para contrastar las predicciones de las dos tradiciones en tensión. El institucionalismo liberal predice que incluso el hegemon tiene incentivos para mantener el régimen a largo plazo, porque los costos de la erosión de la credibilidad multilateral superan los beneficios de la defección puntual. La hegemonía crítica de Cox predice que cuando el régimen no sirve los intereses inmediatos del hegemon, este lo elude sin consecuencias materiales proporcionales. El comportamiento de los Estados Unidos y de TMC en 2025 —condena unánime, ausencia de costos materiales— es más coherente con la predicción de Cox que con la de Krasner o Keohane. La inmunidad diferencial del hegemon frente a las normas que él mismo contribuyó a crear no es una anomalía, es la expresión precisa de lo que distingue al hegemon de cualquier otro actor en el sistema internacional.

Balance empírico de la tercera dimensión

La secuencia 2021-2025 ofrece apoyo empírico sólido para la tercera dimensión de la hipótesis. En su primera fase, TMC utilizó instrumentalmente la «regla de los dos años» —una norma de la CONVEMAR— para presionar a la ISA a acelerar la adopción del Código de Minería. En su segunda fase, recibió el rechazo institucional del régimen que había invocado. En su tercera fase, buscó eludirlo por completo mediante el derecho doméstico de los Estados Unidos. Este ciclo completo —invocación del multilateralismo cuando produce resultados deseados, elusión cuando no los produce— es la definición operativa del doble estándar hegemónico.

La objeción liberal —que el rechazo de la ISA en 2024 demuestra que el régimen funciona— no refuta esta dimensión de la hipótesis, sino que la precisa. El doble estándar no requiere que el régimen sea completamente ineficaz, requiere que el actor hegemónico lo use cuando le conviene y lo eluda cuando no le conviene, sin sufrir costos materiales por esa inconsistencia. Exactamente eso es lo que el período 2021-2025 muestra.

La verificación de la hipótesis no se agota en los episodios analizados hasta aquí. El debate sobre el Código de Minería y la moratoria precautoria ofrece una arena adicional donde las tres hipótesis pueden examinarse de manera simultánea y cruzada, permitiendo evaluar si los patrones identificados son consistentes o si presentan anomalías que los contradicen.

6. El Código de Minería y la moratoria

El proceso de elaboración del Código de Minería de la ISA —el reglamento de explotación de los recursos de la Zona— y el debate paralelo sobre la moratoria precautoria constituyen, en conjunto, una arena donde las tres dimensiones de la hipótesis pueden verificarse de manera simultánea. Si la primera dimensión es correcta, el contenido del Código tenderá a reflejar los intereses de los actores más poderosos dentro del Consejo. Si la segunda es correcta, las narrativas que legitiman la explotación prematura apelarán a categorías de alcance universal para justificar lo que sirve a intereses particulares. Si la tercera es correcta, los actores hegemónicos usarán el proceso normativo de manera selectiva, bloqueando las normas que no les convienen y presionando para acelerar las que sí.

Una negociación capturada

La ISA inició la elaboración del Reglamento de Explotación a comienzos del siglo XXI. A 2025, transcurridas más de dos décadas desde el comienzo del proceso, el reglamento no ha sido adoptado. Sand (2004) señaló, ya en las etapas tempranas del proceso, que la industria minera participaba como observadora privilegiada y como proveedora de la mayor parte de la información técnica en la que se basan las deliberaciones de la CJT. Esta asimetría configura un mecanismo de captura regulatoria clásico: el regulado contribuye a definir los términos de su propia regulación porque es quien posee la información necesaria para ello.

La demora no es el producto de una limitación técnica insuperable: es el resultado de una disputa política profunda entre actores con intereses divergentes respecto de qué estándares ambientales y redistributivos convendrá aplicar cuando la explotación comience. Los países y empresas con posiciones dominantes en la ZCC prefieren un Código permisivo adoptado cuanto antes, porque las reglas del juego que se establezcan ahora serán las que legitimen o restrinjan las prácticas que ya están preparando. Los países que priorizan la precaución ambiental o los estándares redistributivos prefieren un Código más exigente, aunque ello implique mayor demora. El efecto distributivo de la inacción es unívoco: beneficia a los contratistas que acumulan posiciones estratégicas sin asumir las obligaciones que un reglamento robusto les impondría, y perjudica al Sur Global, que aguarda los frutos del patrimonio que se declara suyo.

El debate sobre la moratoria; ciencia, poder y decisión distributiva

El debate sobre la moratoria es, en su esencia, una controversia política sobre quién tiene autoridad para determinar cuándo la evidencia científica es suficiente para autorizar actividades con consecuencias potencialmente irreversibles. El principio de precaución —del que la propia CONVEMAR (arts. 145 y 194, 1982) y el Acuerdo de 1994, contienen formulaciones relevantes— establece que, ante incertidumbre científica sobre impactos irreversibles, la carga de la prueba recae sobre quien desea realizar la actividad, no sobre quien pretende impedirla. Los defensores de la pausa —Alemania, Francia, España, Chile, el Grupo Africano, el Parlamento Europeo— invocan ese principio con fundamento en la evidencia científica disponible.

Van Dover et al. (2017) documentaron que las áreas impactadas por ensayos de recolección de nódulos realizados en los años setenta y ochenta no han mostrado recuperación significativa cuatro décadas después. Levin et al. (2020) establecen que los ecosistemas de la llanura abisal —la comunidad biológica que la minería submarina destruiría— se regeneran en escalas de cientos a miles de años. En esos términos, cualquier estándar de evaluación de daño que utilice criterios de reversibilidad en escala de tiempo humana resultará inadecuado para proteger esos ecosistemas. Los opositores a la moratoria —entre ellos China, Rusia, Japón, Corea del Sur, India y los Estados patrocinadores de TMC— argumentan que la incertidumbre no justifica una pausa indefinida que paralice inversiones legítimas ya realizadas. La geometría de esa oposición reproduce con fidelidad el patrón establecido en la primera dimensión de la hipótesis, los actores que tienen más que ganar con la explotación son los que más resisten la pausa precautoria.

La narrativa de la transición energética como nuevo mecanismo ideológico

La narrativa más eficaz en el arsenal retórico de los promotores de la minería submarina conecta la explotación de nódulos polimetálicos con la urgencia de la transición energética global, el mundo necesita cobalto, níquel, manganeso y cobre para las baterías de la economía descarbonizada, y los fondos marinos ofrecen esos minerales en cantidades muy superiores a los yacimientos terrestres identificados. Esta argumentación es políticamente poderosa porque se apropia del consenso normativo más sólido de la comunidad internacional contemporánea —la lucha contra el cambio climático— y lo convierte en argumento a favor de la explotación.

Desde la perspectiva de la segunda dimensión de la hipótesis, esta operación retórica es un nuevo mecanismo ideológico, presenta como bien universal —la descarbonización— lo que es, en la práctica, un modelo de negocios orientado a la extracción privada de recursos de un patrimonio declarado colectivo. Svampa (2019) la ha caracterizado como «green-washing extractivista»: la incorporación de la narrativa ambiental al discurso corporativo sin transformar la lógica de extracción y acumulación subyacente. Las fuentes de los minerales cambian; la lógica de quién extrae, quién controla el proceso y quién se apropia del valor añadido no cambia.

El debate sobre el Código de Minería y la moratoria confirma, en síntesis, las tres dimensiones de la hipótesis, el contenido normativo en elaboración refleja la distribución del poder, la narrativa de la transición energética cumple la misma función legitimadora que el patrimonio común, y los actores hegemónicos manipulan el proceso regulatorio con selectividad estratégica.

7. Perspectivas de reforma ¿existen condiciones estructurales y posibilidades políticas de cambio?

El diagnóstico articulado en las tres dimensiones de la hipótesis tiene implicancias precisas para la pregunta por la reforma del régimen oceánico. Si el problema fuera exclusivamente técnico —normas incompletas, instituciones débiles—, bastarían soluciones de ese orden. Pero si el problema es político y estructural —el régimen refleja y reproduce la distribución del poder, el principio central legitima esa asimetría y el actor hegemónico elude las normas cuando no le convienen a sus intereses—, las reformas técnicas son condición necesaria pero no suficiente. La pregunta relevante no es solo qué reformar sino bajo qué condiciones de poder son viables las reformas que el diagnóstico señala.

Desde el institucionalismo liberal, el reformismo cauteloso tiene fundamento empírico, el rechazo de la solicitud de TMC en 2024 demuestra que las coaliciones reformistas pueden producir resultados concretos dentro del régimen. Young (1989) señala que los regímenes de recursos naturales son permeables a la innovación institucional cuando existe presión externa suficiente y un conjunto de actores dispuestos a asumir los costos del cambio. La crisis generada por el unilateralismo de los Estados Unidos en 2025 puede, paradójicamente, constituir ese tipo de presión al erosionar su propia credibilidad como actor multilateral, abren espacio para que la Unión Europea, China y los países del Sur Global inviertan más activamente en el fortalecimiento de la ISA. La contradicción entre la retórica del libre mercado global que los Estados Unidos predicán y el proteccionismo oceánico que practican

mediante la DSHMRA puede ser explotada diplomáticamente para construir alianzas con sectores del Norte que tienen intereses en la estabilidad del régimen.

Desde el enfoque de Cox, el reformismo incremental tiene límites estructurales que no pueden ignorarse. Sin modificar la composición y las reglas de votación del Consejo, ninguna reforma técnica alterará la capacidad de los actores dominantes de bloquear o erosionar los avances que no les convengan. En ese sentido, las reformas verdaderamente transformadoras son interdependientes, la transparencia plena de las deliberaciones de la CJT es inseparable de la incorporación de expertos independientes no vinculados a la industria; la operacionalización del Fondo de Participación de Beneficios requiere recursos que solo la explotación puede generar, pero la explotación sin Código robusto reproduce la asimetría; la modificación de la composición del Consejo requiere consenso político que solo una coalición Sur-Norte sostenida puede producir.

En cualquier escenario, las reformas mínimas necesarias para que el principio del patrimonio común opere de manera consistente con su declaración estarían compuestas por la transparencia plena de la Comisión Jurídica y Técnica, con publicidad de deliberaciones y reglas de conflicto de interés, la responsabilidad ambiental objetiva para los contratistas y sus Estados patrocinadores, con fondos de garantía previos. la adopción urgente del Código de Minería con estándares vinculantes y la reforma de los mecanismos de distribución del Fondo de Beneficios para que operen antes del inicio de la explotación comercial. La viabilidad política de cada una de estas reformas depende de las condiciones de poder en las que se negocie, lo que vincula la agenda reformista con la evolución más amplia del orden multilateral.

8. Conclusiones

Las conclusiones evalúan en qué medida el análisis desarrollado en las secciones III a VI respalda la hipótesis central del artículo y en qué medida la evidencia disponible favorece al institucionalismo liberal o a la hegemonía crítica como marcos explicativos.

Sobre la primera dimensión de la hipótesis

La primera dimensión —que el régimen refleja la distribución de poder y ha evolucionado conforme a sus variaciones— encuentra apoyo empírico consistente. La secuencia que va desde el discurso de Pardo (1967) hasta la CONVEMAR (1982) y el Acuerdo de 1994 muestra, en cada etapa, cómo el contenido normativo del régimen fue moldeado por la correlación de fuerzas existente en cada contexto histórico. El Acuerdo de 1994 es el episodio más transparente, denominándola como la reescritura sistemática del contenido redistributivo de la Parte XI en un momento en que la correlación de fuerzas había cambiado decisivamente en favor del Norte, mediante la amenaza creíble —respaldada por la DSHMRA— de no ratificación. Esta dinámica es más coherente con la predicción de Cox (1987) que con la de Krasner (1983) o Keohane (1984). La objeción liberal —que el régimen imperfecto es preferible a su ausencia— no invalida este movimiento, sino que lo complementa.

Sobre la segunda dimensión de la hipótesis

La segunda dimensión —que el patrimonio común opera como categoría ideológica

que legitima un régimen asimétrico— encuentra apoyo en cuatro aspectos convergentes. La composición y mecanismos de votación del Consejo de la ISA, que garantizan predominio estructural del Norte, la opacidad de la Comisión Jurídica y Técnica, que perpetúa la asimetría de información, la ausencia de transferencias materiales del Fondo de Participación de Beneficios, que hace del principio redistributivo una promesa diferida y el modelo del Estado patrocinador, que reproduce en el espacio oceánico la economía de enclave del colonialismo tardío. La distinción analítica central que la segunda dimensión establece —entre el valor normativo del principio, que no se niega, y la asimetría de su implementación institucional, que se documenta— es el aporte conceptual más importante para la agenda de reforma, entendiendo que lo que se debe transformar no es el principio del patrimonio común, sino la arquitectura de poder que lo administra.

Sobre la tercera dimensión de la hipótesis

La tercera dimensión —que el caso TMC ilustra el mecanismo del doble estándar hegemónico— es el que encuentra el apoyo empírico más directo y temporalmente más cercano. La secuencia 2021-2025 documenta con precisión el ciclo completo, invocación instrumental de la «regla de los dos años» para presionar a la ISA, recepción del rechazo institucional y búsqueda de autorizaciones unilaterales bajo la DSHMRA amparada en la Orden Ejecutiva 14285. La condena multilateral unánime sin consecuencias materiales para ninguno de los actores involucrados no es una anomalía, es la expresión precisa de lo que la hegemonía crítica predice. La coexistencia de un régimen con capacidad de resistencia puntual —reflejada en el rechazo de 2024— y de un hegemón que puede eludirlo sin costos cuando le conviene —como en 2025— no contradice la hipótesis: es exactamente su descripción.

Evaluación general y alcance del análisis

Las tres dimensiones, tomadas en conjunto, producen un diagnóstico coherente que respalda la hipótesis central. El régimen oceánico es un campo de disputa de poder donde el derecho internacional opera como arena, no como árbitro neutral. El principio del patrimonio común de la humanidad tiene valor normativo genuino —y debe preservarse como base jurídica de cualquier reforma—, pero su implementación institucional reproduce sistemáticamente las asimetrías que debería corregir. Por última instancia, el caso TMC es el ejemplo más reciente y más transparente de ese mecanismo asimétrico y de urgente revisión.

La tensión entre el institucionalismo liberal y la hegemonía crítica no queda definitivamente resuelta por el análisis, las dos tradiciones explican aspectos reales del régimen. El institucionalismo da cuenta de la cooperación sostenida y de la resistencia institucional puntual, mientras que la hegemonía crítica da cuenta de la reescritura del régimen en 1994 y del unilateralismo impune de 2025. Lo que el análisis permite concluir es que, en el dominio específico de los fondos marinos y en el período 1967-2025, la evidencia es más consistente con las predicciones de Cox que con las de Krasner-Keohane. Ello no implica que el régimen carezca de valor, sino que, ese valor fue negociado y sigue siendo administrado en condiciones de asimetría que la hipótesis documenta.

El lecho marino profundo es, en definitiva, un espejo del sistema internacional: muestra con una claridad poco frecuente quién tiene poder, cómo lo ejerce y en beneficio de

quién operan las instituciones que se presentan como garantes del bien común global. Esa claridad —que la distancia geográfica y técnica de los fondos marinos hace paradójicamente más visible— es precisamente la que hace de este dominio un caso privilegiado para el estudio de la relación entre poder, norma e institución en las relaciones internacionales contemporáneas. Como última instancia, la cuestión de los fondos marinos no es un debate del pasado ni una abstracción jurídica, sino que es una disputa activa, en curso y con consecuencias materiales concretas. Comprenderla exige, precisamente, descender a sus profundidades, sumergirse a lo que parece invisible —normativas, geopolíticas y económicas— para ver lo que la superficie de los comunicados institucionales no muestra.

9. Referencias

- Acosta, A. (2013). *El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria Editorial.
- Anghie, A. (2005). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511614262>
- Borgese, E. M. (1998). *The oceanic circle: Governing the seas as a global resource*. United Nations University Press.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores.
- Chimni, B. S. (2006). Third world approaches to international law: A manifesto. *International Community Law Review*, 8(1), 3–27. <https://doi.org/10.1163/187197306779173220>
- Christiansen, B., Denda, A. y Christiansen, S. (2020). Efectos potenciales de la minería en los fondos marinos profundos sobre la biota pelágica y bentopelágica. *Marine Policy*, 114, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.014>
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history*. Columbia University Press.
- Deep Seabed Hard Mineral Resources Act (1980). Pub. L. No. 96-283, 30 U.S.C. §§ 1401-1473. Estados Unidos. <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title30/chapter26&edition=prelim>
- Dingwall, J. (2021). *International law and corporate actors in deep seabed mining*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192898265.001.0001>
- Executive Order 14285 (2025). *Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources*. Federal Register, 90, 17735-17738, 29 de abril de 2025.
- Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>
- González Napolitano, S. S. (Coord.). (2015). *Lecciones de derecho internacional público*. Erreius.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. CEDIB / CLAES.

- International Seabed Authority. (9 de diciembre de 2025). Secretary-General of the International Seabed Authority calls for rules for the deep seabed at the UN General Assembly. https://isa.org.im/statements_speeches/madam-secretary-general-address-to-the-general-assembly-of-the-united-nations-on-agenda-item-75-oceans-and-the-law-of-the-sea/
- International Tribunal for the Law of the Sea. (1 de febrero de 2011). Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area (Advisory Opinion, Caso núm. 17). ITLOS Reports 2011, p. 10.
- Jaeckel, A. (2021). The International Seabed Authority and the precautionary principle: Balancing deep seabed mineral mining and marine environmental protection. Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004332287>
- Jiménez de Aréchaga, E. (1980). El derecho internacional contemporáneo. Tecnos.
- Keohane, R. O. (1984). After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy. Princeton University Press.
- Kindleberger, C. P. (1973). The world in depression, 1929–1939. University of California Press.
- Kirkman, A. (27 de marzo de 2023). Government-funded deep sea mining research vessel confronted by Indigenous activists. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org.uk/news/smartex/>
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). International regimes. Cornell University Press.
- Levin, L. A., Mengerink, K., Gjerde, K. M., Rowden, A. A., Van Dover, C. L., Clark, M. R., Ramirez-Llodra, E., Currie, B., Smith, C. R., Sato, K. N., Gallo, N., Sweetman, A. K., Lily, H., Armstrong, C. W. y Brider, J. (2016). Defining “serious harm” to the marine environment in the context of deep-seabed mining. Marine Policy, 74, 245–259. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.09.032>
- Metz, R. (20 de septiembre de 2023). Deep-sea mining could help solve the global critical minerals shortage, but it's a lightning rod for controversy. CNBC. <https://www.cnbc.com/2023/09/20/deep-sea-mining-the-race-for-critical-minerals-used-in-clean-energy.html>
- Prebisch, R. (1950). The economic development of Latin America and its principal problems (E/CN.12/89/Rev.1). Comisión Económica para América Latina.
- Rajagopal, B. (2003). International law from below: Development, social movements and Third World resistance. Cambridge University Press.
- Reis de Carvalho, L. (30 de abril de 2025). Statement on the US Executive Order: "Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources". International Seabed Authority. <https://isa.org.im/news/statement-on-the-us-executive-order-unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/>
- Sand, P. H. (2004). Sovereignty bounded: Public trusteeship for common pool resources? Global Environmental Politics, 4(1), 47–71. <https://doi.org/10.1162/152638004773730211>
- Singh, P. A. (2021). The two-year deadline to complete the International Seabed Authority's

- Mining Code: Key outstanding matters that still need to be resolved. *Marine Policy*, 134. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104804>
- Sumaila, U. R., Alam, L., Pradhoshini, K., Akter, H. y Segger, M. C. C. (2023). To engage in deep-sea mining or not to engage: what do full net cost analyses tell us? *npj Ocean Sustainability*, 2(19). <https://doi.org/10.1038/s44183-023-00030-w>
- Surasky, J. L. (2022). “Convemar+40”: regular la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en áreas más allá de la jurisdicción nacional. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 5(5), e038. <https://doi.org/10.24215/2618303Xe038>
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS / Bielefeld University Press.
- The Metals Company. (2021). Corporate overview and NORI exploration program. <https://metals.co/nori/>
- Van Dover, C. L., Ardron, J. A., Escobar-Briones, E., Gianni, M., Gjerde, K. M., Jablonski, D. y Levin, L. A. (2017). Biodiversity loss from deep-sea mining. *Nature Geoscience*, 10(7), 464–465. <https://doi.org/10.1038/ngeo2983>
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Academic Press.
- Wolfrum, R. (2010). Common heritage of mankind. En R. Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (pp 452-458). Oxford University Press.
- Young, O. R. (1989). *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*. Cornell University Press.