

ESTUDIOS

LOS ESTADOS INDUSTRIALIZADOS MEDIOS, NUEVO GRUPO DE INTERESES EN LA III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Por JOSE ANTONIO PASTOR RIDRUEJO

Catedrático de Derecho Internacional
en la Universidad Complutense

I. Las largas y difíciles negociaciones que la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha celebrado sobre el régimen y mecanismo de la zona internacional de los fondos marinos, se han visto dominadas desde sus inicios por la confrontación entre dos grandes grupos de intereses, formados según esquemas bien conocidos en la Organización de Naciones Unidas: Estados industrializados, de una parte, y Estados en Desarrollo o Grupo de los 77, de otra parte. Como he explicado en otro lugar¹, en el comienzo de la Conferencia, e incluso antes, en la Comisión preparatoria, los Estados industrializados defendían sus intereses preconizando una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, que no pasase de ser una simple organización de coordinación, limitadas sus funciones a la concesión de licencias a los Estados y a las personas físicas y jurídicas bajo su control para la explotación de los recursos de la zona, e imperando además, en cuanto a la comercialización de los productos, un amplio liberalismo, ya que no se tendrían en cuenta los efectos desfavorables de tal explotación en el mercado mundial de las materias primas, incluso si sufriesen perjuicio los países en desarrollo productores en tierra de minerales la Autoridad tendría por fin una estructura oligocrática, al estar dominada por un órgano restringido—el Consejo—

¹ PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO: *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional*. Cuadernos de la Cátedra «Dr. J. B. Scott», Valladolid, 1975, pp. 79 y ss.

en el que ellos ocuparían una posición de privilegio. Por el contrario, los Estados del Grupo de los 77 abogaban por una Autoridad internacional con amplias funciones, que comprenderían no sólo la exploración y explotación directa y exclusiva de los recursos de la zona, sino también la comercialización de los mismos con miras a impedir la baja de los precios de los minerales de procedencia terrestre en los países en desarrollo; y la Autoridad tendría una estructura democrática ya que estaría controlada por la Asamblea u órgano universal, que adoptaría sus acuerdos por mayoría y en el que cada Estado tendría un voto sin ninguna clase de discriminación.

Bien entendido que este planteamiento—Estados industrializados *versus* Grupo de los 77—, aún habiendo dominado de manera decisiva las negociaciones, requeriría análisis más matizados². Dentro del grupo de los Estados industrializados, efectivamente, no coinciden exactamente los intereses de los países capitalistas con los de los socialistas, e incluso dentro de los primeros la situación de los Estados Unidos no es la misma que la de los países de la Comunidad Económica Europea, Canadá o Japón. Y del mismo modo, en el Grupo de los 77, no son enteramente idénticos los intereses de los países latinoamericanos—algunos de ellos en la frontera del desarrollo—y los de los Estados africanos o asiáticos. Digamos también que tanto en los Estados industrializados como en los países en desarrollo, el hecho de ser productor terrestre, actual o potencial, de los minerales que se encuentran en la zona internacional de los fondos marinos, hace nacer intereses particulares. Y otro grupo de intereses vendría constituido por los Estados que son grandes consumidores o importadores de los minerales que se van a producir en la zona. En fin, que los grupos de intereses se descomponen en divisiones más particularizadas que la de Estados industrializados—Estados en desarrollo (Grupo de los 77) ha sido reconocido por el artículo 161, párrafo 1

² Véase OXMAN, BERNARD H.: «The third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1976 New York sessions, en *American Journal of International Law*, abril 1977, volumen 71, núm. 2, pp. 251-252. Efectivamente, el profesor Oxman, que es además miembro de la delegación de su país en la Conferencia, habla de las siguientes categorías de intereses: 1) Consumidores de metales que se producen en los fondos marinos; 2) Productores internos de los metales que se encuentran en los fondos marinos; 3) Explotadores actuales de los fondos marinos; 4) Explotadores potenciales de los fondos marinos, y 5) La comunidad internacional en su conjunto como beneficiaria de la explotación.

Véase también BUZAN, BARRY: *Seabed Politics*, Praeger Publishers, New York, Washington, London, 1976, pp. 117 y ss., 149 y ss., 180 y ss., 211 y ss. y 244 y ss. Y DE SOTO, ALVARO: *Explotación de los recursos minerales de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional: problemas que dividen a los países en desarrollo de los países desarrollados*, en el documento E/CEPAL/L.56, de 2 de junio de 1977, aparecido con el título de *Economía de los Océanos*. El señor De Soto, miembro de la delegación del Perú en la Conferencia, actúa como portavoz del Grupo de los 77 en los temas de la primera Comisión.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

del texto integrado oficioso para fines de negociación, revisiones 1, 2 y 3, relativo a la composición del Consejo, del que más tarde hablaremos.

II. Existen además algunos Estados, industrializados en mayor o menor medida, en los que no se ha desarrollado la sofisticada tecnología para la exploración y explotación de los recursos de la zona internacional de los fondos marinos. Por consiguiente, los intereses de dichos Estados respecto a las actividades en la zona no son los mismos que los de los Estados altamente industrializados que sí poseen aquella tecnología. Si estos últimos defienden un régimen lo más liberal y menos institucionalizado posible en cuanto a la obtención de los recursos, aquéllos pueden adoptar actitudes más cercanas a las del Grupo de los 77.

Y esta situación se manifestó de algún modo en la Comisión Preparatoria y en los comienzos de la Conferencia. Concretamente, en el segundo período de sesiones—Caracas, verano de 1974—las delegaciones de España, Suecia y Noruega apoyaron fórmulas del Grupo de los 77 sobre condiciones básicas del sistema de exploración y explotación de los recursos³. Se trataba de tres Estados occidentales industrializados pero que carecían de tecnología para desarrollar actividades en la zona y, por tanto, sin intereses directos respecto a ellas. Del mismo modo, en el citado período de sesiones, la delegación de Suecia, cuando en el debate general ante la Comisión I se refirió a la composición del Consejo de la Autoridad, manifestó que era especialmente importante que los «países industrializados pequeños» pudieran tener una verdadera influencia en él⁴, adelantando así una idea básica que, bastante más tarde, iba a convertirse en el *leit-motif* de los Estados industrializados medios de Europa occidental.

Pero en aquel momento no existía conciencia alguna de un grupo especial de intereses, ni hubo la menor concertación para mantener las posturas de que hemos hablado. Se esbozaba de todos modos el núcleo de un grupo de delegaciones que, en una fase muy posterior de la Conferencia, iba a tomar conciencia clara de sus intereses específicos.

³ Se trataba del documento A/CONF. 62/C.1/L.7, sobre «condiciones básicas de exploración y explotación», presentado por el Grupo de los 77, apoyado también por Rumania, China y Albania. Véase *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Volumen II, Documentos Oficiales. Segundo período de sesiones: Caracas, 20 de junio a 29 de agosto de 1974*, p. 83. Antes España había apoyado el documento A/CONF. 62/C.1/L.3, también del Grupo de los 77, sobre el sistema de exploración y explotación. *Ibidem*, p. 64.

⁴ *Ibidem*, p. 24.

III. Esta fase posterior de la Conferencia fue la primera parte del VII período de sesiones (Ginebra, primavera de 1978) y vino determinada por el reconocimiento de una serie de intereses especiales en orden a la composición del Consejo.

Efectivamente, en la anterior reunión de la Conferencia—VI período de sesiones, primavera-verano de 1977, celebrado en Nueva York—se había llegado entre los Estados altamente industrializados y el Grupo de los 77 a un principio de consenso sobre la composición del Consejo. Principio de acuerdo que quedó plasmado en el párrafo 1 del artículo 159 del llamado «texto integrado oficioso para fines de negociación», de 15 de julio de 1977, redactado al final del período de sesiones⁵.

Las posiciones iniciales sobre la composición del Consejo eran las siguientes. Mientras las delegaciones del Grupo de los 77 preconizaban un Consejo integrado por los miembros que eligiese la Asamblea según el criterio de la representación geográfica equitativa, que adoptaría sus resoluciones de fondo por mayoría de dos tercios, los Estados altamente industrializados, temerosos de las mayorías automáticas favorables al tercer mundo, pretendían dar amplia entrada en el Consejo a los intereses especiales que ellos representaban con alguna clase de voto ponderado o privilegiado.

El párrafo 1 del artículo 159 del «texto integrado» llegó a una transacción en que se daba cabida numéricamente igual a los distintos intereses especiales y a la representación geográfica equitativa. Pues según aquel artículo el Consejo se compondría de 36 Estados miembros elegidos por la Asamblea; de ellos, 18 según distintas categorías de intereses especiales, y otros 18 por el concepto de la representación geográfica equitativa. Los intereses especiales que especifica el párrafo 1 del artículo 159 son los siguientes: cuatro países que hayan hecho las mayores contribuciones a la exploración y explotación de los recursos de la zona; cuatro países de los principales importadores de dichos minerales; cuatro países que sean grandes exportadores de tales minerales producidos en tierra, y seis países en desarrollo con otros intereses especiales. En cuanto a los 18 miembros que deben ser escogidos según la representación geográfica equitativa, se establecen cinco regiones (Asia, Africa, Europa Oriental, América Latina y

⁵ Documento A/CONF. 62/WP 10; verlo en *Tercera Conferencia cit.*, volumen VIII, Sexto período de sesiones: Nueva York, 23 de mayo-15 de julio de 1977, pp. 6 y ss.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Europa Occidental y otros) y se señala que cada región debe contar al menos con un Estado miembro⁶.

El reconocimiento por el párrafo 1 del artículo 159 del «texto integrado» de diferentes categorías de intereses especiales hizo advertir a ciertos Estados que sus posibilidades de participación en el Consejo eran mínimas y en todo caso excesivamente espaciadas. Porque, en efecto, ciertos Estados que entonces se llamaron a sí mismos Estados industrializados medios o menores, se percataron de que la única posibilidad razonable de formar parte del Consejo estribaba en la vía de la representación geográfica equitativa. Pero tales Estados pertenecían al grupo de Europa occidental y otros, y por este concepto no tenían asegurado más que un puesto en el Consejo, en el que habrían de competir además con otros Estados que, aun teniendo acceso por la vía de intereses especiales, iban a intentarlo también por el camino de la representación geográfica.

Y es así como en la primera parte del VII período de sesiones (Ginebra, primavera de 1978) las delegaciones de Suecia y Noruega plantearon la cuestión en el recién constituido Grupo de negociación 3, que trataba precisamente de los aspectos institucionales de la autoridad, solicitando que el número mínimo de Estados por grupo geográfico que debían formar parte del Consejo fuese de dos.

⁶ El texto íntegro del párrafo 1 del artículo 159 era el siguiente:

«El Consejo estará integrado por 36 miembros de la Autoridad elegidos por la Asamblea. La elección se realizará en el orden siguiente:

a) Cuatro miembros escogidos entre los países que hayan hecho las mayores contribuciones a la exploración y explotación de los recursos de la zona, demostradas mediante inversiones sustanciales o la utilización de la tecnología avanzada en relación con los recursos de la zona, incluido, por lo menos, un Estado de la región de Europa oriental (socialista);

b) Cuatro miembros escogidos entre los principales países importadores de las categorías de minerales que se han de obtener en la zona, incluido, por lo menos, un Estado de la región de Europa oriental (socialista);

c) Cuatro miembros escogidos entre los países que, sobre la base de la producción en zonas que se encuentran bajo su jurisdicción, sean grandes exportadores de las categorías de minerales que se han de obtener en la zona, incluidos, por lo menos, dos países en desarrollo;

d) Seis miembros escogidos entre los países en desarrollo que representen intereses especiales. Los intereses especiales que han de estar representados habrán de incluir los de los Estados con gran población, los Estados sin litoral o en situación geográfica desventajosa, los Estados que sean grandes importadores de las categorías de minerales que se han de obtener en la zona y países en desarrollo menos adelantados.

e) Dieciocho miembros escogidos de conformidad con el principio de asegurar una distribución geográfica equitativa de los puestos del Consejo en su totalidad a condición de que cada región geográfica cuente, por lo menos, con un miembro elegido en virtud de este inciso. A este fin se considerarán regiones geográficas: África, Asia, Europa oriental (socialista), América Latina y Europa occidental y otros.»

El informe del presidente del Grupo, señor Engo (que lo era también de la Comisión I) describe así el desarrollo de las negociaciones⁷:

«...algunos de los países desarrollados menos industrializados hicieron un llamamiento para que se hiciera lo necesario a fin de que no se les privase totalmente de representación en el Consejo. Señalaron que los puestos serían acaparados por los países altamente industrializados de la misma región geográfica a que ellos pertenecían. Para remediar esto, sugirieron concretamente que en el inciso e) del párrafo 2 se dispusiera que cada región geográfica contaría por lo menos con *dos* miembros en vez de *uno* como se estipula en el texto integrado.

Mis consultas iniciales pusieron de manifiesto que ninguna de esas sugerencias... podían obtener respaldo a causa de sus consecuencias políticamente inaceptables para las otras categorías. El 'juego de números' resultante creó más complicaciones y no resolvió las dificultades. Con las negociaciones una amenaza resultaba evidente, y era que había que ampliar el Consejo para poder aceptar esas sugerencias. No estaba claro en cuántos miembros había que ampliar el Consejo, dentro de límites razonables. Parecía que al hacerlo así había que dejar la puerta abierta para la formulación de más peticiones contra otras injusticias similares. Ejemplo de ello fue el hecho de que algunos miembros del Grupo africano señalaron que, si había de considerarse esta cuestión, habría que tener debidamente en cuenta que el número máximo de puestos que los países africanos podían esperar obtener del Consejo era muy limitado. Hay en la actualidad unos 50 Estados en la región africana y cabe prever que este número aumente en el futuro. Eso significa que esos 50 Estados tendrían que turnarse en unos pocos puestos, habida cuenta del número limitado de países de ese grupo que reúnen las condiciones necesarias para ser incluidos en algunas categorías de intereses especiales. Los Estados desarrollados menos industrializados del grupo de países de Europa occidental y otros países replicaron que su cuota ('uno de catorce') era peor que la de los países africanos.

⁷ Informe a la Primera Comisión sobre los trabajos del Grupo de negociación 3, en Tercera Conferencia cit., volumen X, pp. 85-87.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

En realidad, el caso existía con igual gravedad en el caso de otros países. Otro ejemplo citado fue el de la petición de los países archipelágicos como grupo de intereses especiales.

Algunas delegaciones estimaron que el asunto plantearía más dificultades de las que resolvería. Adujeron, entre otras cosas, que los catorce países interesados, o bien podrían incluirse en las existentes categorías de intereses especiales, o bien reunirían las condiciones necesarias en el próximo futuro. También se dijo que ello complicaría aún más el 'juego de números'.

Otros prefirieron atender a mi llamamiento de que se examinaran objetivamente las implicaciones de esta cuestión y las posibles soluciones. No se podría descartar la petición de cierto número de países desarrollados que temían quedar excluidos de modo permanente del Consejo durante periodos excesivamente largos.

Por ello se dedicó un tiempo considerable a la búsqueda de una fórmula general que permitiera resolver este problema que se había planteado en el Grupo de países de Europa occidental y otros países, tanto en el plano interno como en el externo, sin destruir el equilibrio general y respetando el principio de la representación geográfica equitativa.

Quedó claro que la simple introducción de un mínimo de dos puestos, en vez de uno, en las disposiciones del inciso e) del párrafo 1, no resolvería el problema sino que lo complicaría. También quedó claro que el problema sólo se resolvería mediante un aumento, que según los cálculos habría de ser sustancial. La fórmula propuesta por el principal país perjudicado daría un Consejo compuesto de 46 miembros.

En la fase actual de las negociaciones no estoy en condiciones de recomendar una formulación por el simple hecho de que resultó imposible llegar a cifras y variaciones que fueran aceptables por un número significativo de delegaciones. Por consiguiente, me parece conveniente que la primera Comisión siguiera reflexionando sobre esta cuestión, especialmente si se conviene que:

- i) este problema es realmente importante y merece que se lo resuelva;
- ii) no sería perjudicial un aumento del mínimo del número de miembros del Consejo para dar cabida a esos países.

Un número importante de delegaciones consideraba que el máximo aceptable sería un aumento de dos a seis puestos. Si entre tanto se puede resolver este problema, estimo que debería incluirse en mi informe al pleno de la próxima semana.»

IV. En la primera parte del VIII período de sesiones (Ginebra, primavera de 1979) otras delegaciones de Estados de Europa occidental menos industrializados (España, Portugal, Austria, Suiza, Finlandia y Turquía) unieron sus pretensiones a las que un año antes habían formulado las de Suecia y Noruega. Se hicieron entonces muy frecuentes los contactos oficiosos entre dichas delegaciones con miras a una acción concertada. Y empezó a surgir una auténtica conciencia de grupo. Pero ni en el Grupo de negociación número 3 —que trataba de los aspectos institucionales de la autoridad— ni en el más tarde constituido Grupo de los 21, hubo ocasión de discutir la cuestión seriamente y en profundidad. Todos los intentos al respecto fueron obstaculizados de una u otra manera. Lo que preocupaba entonces en la Conferencia respecto a aquellas cuestiones institucionales era el sistema de adopción de decisiones en el Consejo, y por ello todo intento de reconsiderar su composición era postpuesto. Se decía por las principales delegaciones interesadas —de los Estados altamente industrializados y del Grupo de los 77— que el consenso sobre la adopción de decisiones era prioritario y que sólo después de alcanzado éste procedería una discusión sobre la composición del Consejo. Pero había en tal manifestación una nota de insinceridad, pues de un modo general el sistema de adopción de decisiones se estaba negociando sobre la base de un Consejo constituido tal y como señalaba el «texto integrado».

Es el caso que en la revisión primera del «texto integrado», llevada a cabo en abril de 1979, la composición del Consejo sigue siendo fundamentalmente la misma, sin concesión alguna a las reivindicaciones de los países industrializados medios⁸.

⁸ Documento A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 1, de 28 de abril de 1979. En este texto la composición del Consejo se establece en el párrafo 1 del artículo 161, que, como puede verse, precisa las categorías especiales en mayor medida que el anterior. El texto íntegro es el siguiente:

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

V. Parecida fue la tónica del tratamiento del tema que nos ocupa en la segunda parte del VIII período de sesiones, celebrado en Nueva York en el verano de 1979. Allí continuaron las reuniones oficiosas del Grupo de Estados industrializados menores, que confió a la delegación de Suecia el encargo de actuar como portavoz en el Grupo de los 21. Y en esta calidad dicha delegación presentó el documento WG 21/Informal Paper 1, de 9 de agosto de 1979, en el que las delegaciones de España, Suecia, Suiza, Turquía, Austria, Finlandia, Noruega y Portugal hicieron la siguiente propuesta:

1) La adición en el Consejo de un miembro de un país en desarrollo bajo la categoría *d)* —países en desarrollo con intereses especiales—, de modo que por tal categoría participasen siete miembros.

2) La adición de otro miembro bajo la categoría *e)* —representación geográfica equitativa—, con lo que por este concepto entraban a formar parte del Consejo 19 miembros. Europa oriental (socialista) tendría al menos un miembro y las otras regiones geográficas dos como mínimo.

Esta propuesta pretendía salir al paso de objeciones ya formuladas. Trataba, en efecto, de vencer las resistencias del Grupo de los 77 ya que se aumentaba un puesto en el Consejo para sus miembros por la vía de los intereses especiales, y se les compensaba del que pudiese

«El Consejo estará integrado por 36 miembros de la Autoridad elegidos por la Asamblea. La elección se realizará en el orden siguiente:

a) Cuatro miembros escogidos entre los ocho Estados partes que hayan hecho mayores inversiones en la preparación y en la realización de actividades en la zona, ya directamente, ya por intermedio de sus nacionales, incluido, por lo menos, un Estado de la región de Europa oriental (socialista);

b) Cuatro miembros escogidos entre los Estados partes que, durante los últimos cinco años para los que se disponga de estadísticas, hayan absorbido más del 2 por 100 del consumo mundial total o hayan efectuado importaciones netas de más del 2 por 100 de las importaciones mundiales de los productos básicos producidos a partir de las categorías de minerales que se han de obtener en la zona, y, en todo caso, un Estado de la región de Europa oriental (socialista);

c) Cuatro miembros escogidos entre los países que, sobre la base de la producción de las zonas que se encuentran bajo su jurisdicción, sean grandes exportadores de las categorías minerales que han de obtenerse en la zona, incluidos, por lo menos, dos países en desarrollo cuyas exportaciones de esos minerales tengan una importancia considerable para su economía;

d) Seis miembros escogidos entre los países en desarrollo que representen intereses especiales. Los intereses especiales que han de estar representados habrán de incluir los de los Estados con gran población, los Estados sin litoral o en posición geográfica desventajosa, los Estados que sean grandes importadores de las categorías de mineral que han de obtenerse en la zona y los países en desarrollo menos adelantados.

e) Dieciocho miembros escogidos de conformidad con el principio de asegurar una distribución geográfica equitativa de los puestos del Consejo en su totalidad, a condición de que cada región geográfica cuente, por lo menos, con un miembro elegido en virtud de este apartado. A tal efecto se considerarán regiones geográficas: África, Asia, Europa oriental (socialista), América Latina y Europa occidental y otros.»

perder por el concepto de la representación geográfica equitativa. De otro lado, el aumento de miembros del Consejo era prudente—sólo dos—con lo que se intentaba tranquilizar a los Estados altamente industrializados. Pero la propuesta discriminaba, al menos psicológicamente, a un Grupo geográfico extremadamente sensible en este punto, el de Europa oriental (socialista). Era un inconveniente serio, que los Estados patrocinadores de la fórmula no vieron manera de superar.

Pero la propuesta cayó en el vacío y no llegó a ser discutida seriamente. Más aún, el problema no mereció los honores de ser mencionado en el informe del presidente y coordinadores del Grupo de los 21, lo que motivó las quejas de la delegación de Suecia en la sesión formal de la Comisión primera de 22 de agosto de 1979⁹. La queja surtió algún efecto, por mínimo que fuese, porque en el informe posterior del presidente de la Comisión primera al plenario de la Conferencia¹⁰, tras señalarse que las disposiciones sobre la composición del Consejo «gozan de cierto consenso», se dice:

«Sin embargo debe recordarse que, si se aceptan de un modo general las sugerencias de un grupo de países desarrollados menos industrializados para que se aumenten algo sus posibilidades de representación, se producirá un cambio inevitable en el tamaño del Consejo y, en consecuencia, se provocará una nueva negociación de los números correspondientes a las incisos a) a d) del párrafo 1 del artículo 161 y el representado por el inciso e). Es de esperar que el espíritu de comprensión de todos conduzca a la solución de esta cuestión en el próximo período de sesiones.»

VI. Se llega así a la siguiente reunión de la Conferencia—primera parte del IX período de sesiones, Nueva York, invierno-primavera de 1980— y en ella la discusión sobre los aspectos institucionales de la autoridad en el Grupo de los 21 sólo versó el sistema de adopción de decisiones en el Consejo, tema que, en el sentir de un amplio número de delegaciones, bloqueaba el progreso de los trabajos asignados a la Comisión primera y, en definitiva, el resultado de la propia Conferencia. En estas condiciones, los Estados industrializados medios apenas si tuvieron ocasión de hacer oír sus voces en el Grupo de

⁹ Véase *Tercera Conferencia cit.*, volumen XII, p. 32.

¹⁰ *Documento A/CONF. 82/L. 43*, de 29 de agosto de 1979. Verlo en *Tercera Conferencia cit.*, volumen XII, p. 85.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

los 21 y, al final, en el informe de las labores de este grupo únicamente apareció el siguiente párrafo sobre las pretensiones de aquéllos¹¹.

«Se consideraba, en general, que esa cuestión no podía examinarse con éxito hasta que se hubiera resuelto la difícil cuestión del sistema de adopción de decisiones. En consecuencia, no se realizó ningún debate importante.»

Apreciación insincera porque, como hemos dicho antes, la negociación del sistema de adopción de decisiones en el Consejo se hacía sobre la base de que iba a estar constituido según los esquemas del «texto integrado».

VII. La segunda parte del IX período de sesiones (Ginebra, verano de 1980) ha sido de trascendental importancia para los progresos en la primera Comisión y en la Conferencia. Pues pese a la mala atmósfera inicial creada por la promulgación de la ley norteamericana sobre explotación de los fondos marinos y la inminente promulgación de una ley semejante por la República Federal Alemana, con las consiguientes protestas del Grupo de los 77, se llegó a un principio de acuerdo sobre el importantísimo tema de la adopción de decisiones en el Consejo y, en definitiva, sobre los parámetros básicos del sistema paralelo¹². Las fórmulas propuestas han pasado a formar parte de la revisión tercera del «texto integrado», que se llama ya «Proyecto de Convención», aunque su texto sigue siendo oficioso¹³.

Pero en este proyecto el párrafo 1 del artículo 161, relativo a la composición del Consejo, no daba la menor entrada a las pretensio-

¹¹ Informe de los coordinadores del Grupo de trabajo de los 21 a la Primera Comisión. Documento A/CONF. 62/C. 1/L. 27, parte IV, de 28 de marzo de 1980, p. 3.

¹² En efecto, en la penúltima semana, y cuando las actividades del Grupo de los 21 estaban prácticamente paralizadas, se hizo pública en pasillos la noticia de que en negociaciones extremadamente informales se había llegado a un acuerdo sobre el modo de adopción de decisiones en el Consejo. Noticia que se confirmó en seguida, pues el viernes 22 de agosto la fórmula fue presentada a la primera Comisión en el documento A/CONF. 62/WG. 21/3, de 18 de agosto de 1980. El sistema de adopción de decisiones figura en la página 7 del artículo 161, y en él se establecen distintas modalidades, según las categorías de cuestiones: mayorías de dos tercios, tres cuartos y consenso para distintas cuestiones de fondo, que se especifican expresamente, en el entendido de que en caso de duda sobre si una cuestión cae dentro de una u otra modalidad se decidirá como si cayese dentro del apartado que exige una mayoría superior o la más alta, según el caso, a menos que el Consejo decida lo contrario por tal mayoría. Para las cuestiones de procedimiento se exige simple mayoría.

La fórmula encontró una acogida favorable en la Comisión, tanto en las delegaciones del Grupo de los 77 como en las de los Estados industrializados. De entre estos últimos, sin embargo, las delegaciones de la Unión Soviética y Francia opusieron algunos reparos, pero, al igual que todas las delegaciones, mostraron su conformidad a que pasase a la revisión tercera del «Texto integrado».

¹³ Documento A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3.

nes de los Estados industrializados medios² de Europa occidental. Sus disposiciones eran semejantes a las del anterior texto. Y como era de esperar, ello motivó una serie de intervenciones de las delegaciones de aquellos Estados, pidiendo la reconsideración del Consejo con miras a satisfacer sus intereses y haciendo valer las anteriores palabras del presidente de la Comisión de que una vez existiera acuerdo sobre el modo de adopción de decisiones, debería considerarse el problema planteado por los Estados industrializados medios. En la sesión de la primera Comisión de 22 de agosto de 1980 intervinieron en tal sentido las delegaciones de España, Suecia, Suiza, Austria, Finlandia, Turquía y Portugal, que recibieron el apoyo de la de Israel¹⁴ y en el plenario subsiguiente se reiteraron estos puntos de vista defendidos además por Noruega¹⁴.

Más la reacción de algunos Estados altamente industrializados no se hizo esperar. Delegaciones tan caracterizadas como la de Estados Unidos y la Unión Soviética se opusieron terminantemente a todo intento de reconsiderar la recomposición del Consejo, alegando que ello destruiría el difícil equilibrio político que se había logrado sobre el modo de adopción de decisiones en el Consejo¹⁴. Salía, pues, a la luz, la insinceridad de la actitud anterior de que sólo acordado el sistema de adopción de decisiones, procedería considerar las pretensiones de los Estados industrializados medios de Europa occidental.

VIII. Pero no es únicamente el tema de la composición del Consejo de la autoridad el que preocupa a los llamados Estados industrializados medios. Existe otro, el relativo a la financiación de la empresa y al presupuesto ordinario de la autoridad, que causan también dificultades a algunos de dichos Estados.

Efectivamente, en un momento en que las negociaciones sobre los temas asignados a la primera Comisión parecían hallarse en un callejón sin salida (V período de sesiones, Nueva York, verano de 1976), el actual secretario de Estado norteamericano doctor Kissinger manifestó que su Gobierno estaría dispuesto a aceptar una fórmula de financiación de la empresa según la cual ésta pudiera iniciar sus operaciones mineras simultáneamente con las empresas estatales o privadas¹⁵. Se ponían así los cimientos del llamado sistema paralelo,

¹⁴ Notas personales del autor, que asistió a la reunión como miembro de la delegación española. Las actas aún no han sido publicadas.

¹⁵ Véase en *Documento A/CONF. 62/L. 16*, de 18 de septiembre de 1976: *Informe del Sr. P. B. Engo, Presidente de la Primera Comisión, sobre la labor de la Comisión*. En *Tercera Conferencia cit.*, vol. VI, p. 153.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

que a grandes rasgos significa lo siguiente: asunción por parte de los Estados altamente industrializados de la obligación de hacer viable a la empresa de la autoridad, tanto en el plano financiero como en el tecnológico, y en contrapartida compromiso de los Estados del Grupo de los 77 de que las actividades en la zona de Estados y particulares se desarrollarán en un cuadro general de seguridad jurídica¹⁶.

Algo más tarde, en la reunión intersesional celebrada en Ginebra a finales de febrero y primeros de marzo de 1977, el jefe de la delegación norteamericana, embajador Richardson, concretó la propuesta: los Estados Unidos estarían dispuestos a contribuir con el 20 por 100 a la financiación de la empresa, aunque todos los Estados deberían participar de manera equitativa en el resto de la financiación¹⁷.

Había que encontrar entonces una fórmula para determinar la proporción de las contribuciones y para ello se pensó en acudir a la escala de cuotas de las Naciones Unidas. Es así como el «texto integrado» redactado al término del VI período de sesiones—Nueva York, primavera-verano de 1977—dispuso en el artículo 10, c), iii, del anexo III lo siguiente:

«En la medida en que los costos de exploración, aprovechamiento y explotación del primer lugar de extracción de la empresa no puedan ser sufragados con los fondos mencionados en el inciso a) *supra*, los Estados partes garantizarán las deudas contraídas por la empresa para financiar estos costos. Con arreglo a esas garantías los Estados partes responderán sobre una base aprobada por la Asamblea que sea proporcional a la escala de cuotas de las Naciones Unidas. En la medida en que ello resulte necesario para la obtención de los préstamos anteriormente mencionados, los Estados partes se comprometen a adelantar en calidad de capital pago reembolsable hasta ... % de las obligaciones que hayan contraído de conformidad con este inciso»¹⁸.

¹⁶ Véase documento citado en la nota anterior. Y PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO: *La explotación de la zona internacional de los fondos marinos: reflexiones sobre el sistema paralelo*, Revista de la Asociación Nacional de Abogados de Méjico, 1980, pp. 379-399.

¹⁷ Intervención hecha el día 10 de marzo de 1977, de la que se distribuyeron textos a las delegaciones asistentes bajo el título *Comments on financing by Ambassador Elliot L. Richardson*.

¹⁸ Documento citado en la nota 5.

El artículo no era muy claro y ha sido precisado y desarrollado en posteriores revisiones del «texto integrado». Pero en todo caso la mención de la escala de cuotas de las Naciones Unidas alarmó a las delegaciones de algunos Estados que, en la primera parte del VII período de sesiones (Ginebra, primavera de 1978) hicieron constar sus preocupaciones. Concretamente, en el Grupo de negociación 2, las delegaciones de Suiza, Suecia, Polonia, España y China pusieron de relieve el día 24 de abril de 1978 las dificultades de una fórmula que imponía a sus Estados fuertes cargas financieras sin contrapartidas inmediatas visibles¹⁹. A juicio de tales delegaciones, manifestado más o menos explícitamente, el peso fundamental de la financiación de la Empresa debía correr sobre los Estados que se habían comprometido a hacerla viable y que iban a obtener las mayores ventajas del sistema paralelo, es decir, sobre los Estados industrializados que bien directamente, bien a través de sus nacionales, se dedicasen a la exploración y explotación de los recursos de la zona.

Pero las protestas fueron vanas, pues en la revisión primera del «texto integrado», hecha en abril de 1979 al término de la primera parte del VIII período de sesiones, la fórmula sobre financiación del primer lugar de actividades de la Empresa aparecía confirmada e incluso precisada. Efectivamente, la financiación se refería a los fondos necesarios «para explorar y explotar su primer lugar de extracción, para transportar, elaborar y comercializar los minerales extraídos de él y para cubrir los gastos iniciales de administración». La mitad mediante préstamos a largo plazo y sin interés, y la otra mitad garantizando los préstamos contraídos por la Empresa, y lo uno y lo otro de manera proporcional a la escala de cuotas de las Naciones Unidas. Mas no sólo era esto. En el nuevo texto, la utilización de tal escala tenía lugar también para las contribuciones de los Estados al presupuesto administrativo ordinario de la autoridad²⁰.

Ello motivó posteriores intervenciones de algunas de las delegaciones antes citadas. La de España lo hizo en el Grupo de los 21. Las de Polonia, Nueva Zelanda y China en la primera Comisión²¹. Las soluciones de recambio fueron ahora apuntadas por las delegaciones de

¹⁹ Según la escala de cuotas recomendada por la Comisión respectiva para los ejercicios económicos de las Naciones Unidas de 1980, 1981 y 1982, Suecia debe contribuir con un 1,31 por 100; Polonia, con un 1,24 por 100; España, con un 1,70 por 100, y China, con un 1,62 por 100. Suiza, por las actividades en que participe, con un 1,05 por 100. Véase en *Informe de la Comisión de Cuotas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979, pp. 23 y ss.

²⁰ Documento citado en la nota 8, arts. 180, 2, e, y 171.

²¹ Tercera Conferencia cit., vol. XII, pp. 33-38.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

España y China, aunque de manera vaga: si eran los países altamente industrializados los que mayores ventajas iban a obtener de la explotación de la zona, sobre ellos debía caer fundamentalmente la carga de la financiación de la Empresa.

Pero estas manifestaciones ni siquiera provocaron reacciones de los Estados altamente industrializados. Y es el caso que en la revisión segunda del «texto integrado» se mantuvo y se precisó aún más la fórmula inicial²². El presidente del Grupo de negociación número 2, el embajador Koh de Singapur, tuvo sin duda en cuenta las quejas de los Estados altamente industrializados sobre las onerosas cargas financieras que iban a implicar los contratos con la Autoridad, para no considerar siquiera la posibilidad de gravar más aún su contribución a la financiación de la empresa.

En todo caso, si bien los Estados industrializados medios de Europa occidental no han hecho suya solidariamente la queja sobre las altas cargas financieras que resultan para ellos de la financiación de la empresa y del presupuesto ordinario de la autoridad ni han propuesto formalmente su modificación, es éste un elemento que ha pesado en sus posiciones sobre la composición del Consejo. Pues alegan que si, dado su nivel relativamente alto en la escala de cuotas de las Naciones Unidas²³, deben sufragar fuertes obligaciones financieras para la viabilidad de la empresa y funcionamiento de la Autoridad, la justa contrapartida ha de ser un aumento de sus oportunidades de participación, a través del Consejo, en la gestión de la Autoridad. Es decir, el Grupo de Estados industrializados medios de Europa occidental ha preferido concentrar sus reivindicaciones en la composición del Consejo, haciendo de sus obligaciones financieras un medio de presión para aumentar sus posibilidades de participación en él.

IX. La exposición precedente permite destacar los rasgos del llamado Grupo de Estados industrializados medios o menores. Y si fue el principio de acuerdo sobre la composición del Consejo lo que hizo adquirir a todos los Estados conciencia de grupo de intereses, va a ser tal cuestión la que nos sirva de guía para la determinación de aquellos rasgos. Estamos, efectivamente, ante una serie de Estados que, a la luz de los últimos textos de negociación de la Conferencia, consideran indebidamente reducidas sus posibilidades de participación en el Consejo.

²² Documento A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 2, de 11 de abril de 1980, anexo IV, art. 11, 3.

²³ Véase nota 21.

Se trata por lo pronto de un grupo circunscrito a los Estados de Europa occidental. Es cierto que en otras regiones geográficas existen también Estados industrializados medios o menores, sin capacidad actual para explorar y explotar los recursos de la zona internacional de los fondos marinos. Por ejemplo, en Europa oriental e incluso en alguno perteneciente al grupo de los 77, como el grupo latinoamericano. Pero los Estados industrializados medios de Europa oriental o los latinoamericanos más desarrollados no han sentido la necesidad de pedir una mayor representación en el Consejo de la Autoridad porque se sienten satisfechos a este respecto. Así, los Estados de Europa oriental, cuya proporción numérica en el conjunto de la comunidad internacional es baja, tienen asegurados tres puestos en el Consejo. Uno por la vía del inciso *a)* del párrafo 1 del artículo 161 («Estados partes que hayan hecho mayores inversiones en la preparación y realización de actividades en la zona»); otro por la vía del inciso *b)* del mismo artículo («Estados partes que... hayan absorbido más del 2 por 100 del consumo mundial total o hayan efectuado importaciones netas de más del 2 por 100 de las importaciones mundiales de los productos básicos producidos a partir de minerales que han de obtenerse en la zona»), y finalmente otro por la vía del inciso *e)* o representación geográfica equitativa. Y en cuanto a los eventuales Estados industrializados medios del Grupo de los 77, tienen asegurada una oportunidad muy razonable de participación en el Consejo, bien en virtud de intereses especiales, bien por la representación geográfica equitativa (párr. 1 del art. 161).

En todo caso, el hecho de que el Grupo de Estados industrializados medios se integre únicamente por Estados pertenecientes a la región de Europa occidental permite hablar de una homogeneidad geográfica y en parte política.

El segundo rasgo del grupo que nos ocupa es el de estar integrado por Estados que carecen hoy de posibilidades de explorar y explotar los recursos de la zona. Y esta característica es la que les priva de la oportunidad de ser miembros del Consejo por la vía del inciso *a)* del párrafo 1 del artículo 161. Pero es ésta una nota coyuntural, pues entre tales Estados los hay con diferentes niveles de desarrollo industrial y con muy distinta potencialidad económica, lo cual supone que en un futuro más o menos lejano, alguno o algunos de ellos sí estén capacitados para realizar actividades en la zona. Esta posibilidad ha sido esgrimida por los Estados altamente industrializados para descartar las reivindicaciones de los Estados industrializados medios.

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Pero de manera infundada a nuestro juicio. Primeramente porque no todos los Estados industrializados medios van a realizar el día de mañana actividades en la zona. Y en segundo lugar porque para formar parte del Consejo por la vía del mencionado inciso a) es preciso estar entre los ocho primeros mayores inversores, y no es verosímil que un Estado industrializado medio, que siempre será un recién llegado a los fondos marinos, pueda acortar distancias hasta situarse en aquellos primeros puestos.

Una tercera particularidad del grupo radica en la fuerte incidencia económica, en los Estados miembros, de la financiación de la Empresa y del presupuesto ordinario de la autoridad. La cuota de tales Estados en la escala de las Naciones Unidas es relativamente alta, y por lo tanto resultaría elevada su contribución a aquellos gastos, y ello sin que, a diferencia de los Estados altamente industrializados, puedan contar con la contrapartida de los beneficios resultantes de las actividades en la zona. Pero como hemos visto, esta consideración no ha dado lugar a una reivindicación específica del Grupo como tal, sino que ha sido utilizada en apoyo de la pretensión básica del aumento de sus posibilidades de participación en el Consejo.

La cuarta particularidad se refiere a la situación de los Estados miembros del Grupo en la lista de los mayores consumidores e importadores de los recursos de la zona, categoría especial de intereses reconocida en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 161. Si tenemos en cuenta unas estadísticas elaboradas por la Comisión de las Comunidades europeas²⁴, que circularon oficiosamente en la Conferencia con ocasión de las discusiones sobre composición del Consejo, los principales importadores de tales minerales son los siguientes:

	Porcentaje
Japón	22,30
República Federal Alemana	13,75
Estados Unidos	13,30
Reino Unido	10,30
Francia	8,60
Bélgica	8,30
España	2,20
Noruega	2,20
Brasil	2,10
Suecia	2,00

Como puede observarse, dos Estados que forman parte activa del Grupo de Estados industrializados medios se encuentran en los luga-

²⁴ Documento informal de 17 de mayo de 1978, con las siglas III/U.2.

res 7.º y 8.º de la lista (España y Noruega) y superan el límite del 2 por 100 establecido en el inciso *b)* del párrafo 1 del artículo 161. Y como es lógico, esta situación se ha hecho valer también en contra de las pretensiones del Grupo; se ha sostenido en este sentido que los Estados industrializados medios tienen acceso al Consejo en tanto que importadores de los minerales que se producirán en la zona. Pero a este argumento se pueden oponer dos consideraciones. Primeramente, la de que hay Estados industrializados medios cuyas importaciones o consumo de tales minerales no alcanzan la tasa del 2 por 100 del consumo mundial señalada en el inciso *b)*. Y en segundo lugar que la participación de otros Estados industrializados medios en el Consejo por la vía de consumidores o importadores tendría lugar, en su caso, en dura competencia con Estados de mayor consumo que sí tienen acceso por la categoría del inciso *a)*, y únicamente para tres puestos, ya que de los cuatro previstos en el inciso uno se reserva en todo caso para un país de Europa oriental (socialista). Estados de mayor consumo que en los períodos de tiempo en que no formasen parte del Consejo por la vía del inciso *a)*, aspirarán verosimilmente a entrar en él como consumidores o importadores, teniendo a este respecto óptimas calificaciones y posibilidades.

Registremos para acabar que hasta ahora —otoño de 1980— los esfuerzos del Grupo de Estados industrializados medios de Europa occidental no se han visto coronados por el éxito. Las negociaciones demuestran que si bien los Estados altamente industrializados no tenían inconveniente de principio a la petición inicial de que el número de puestos por grupo regional fuese un mínimo de dos, tal situación suponía sustraer un asiento en el Consejo al Grupo de los 77, por lo que la propuesta chocó lógicamente con la oposición de las delegaciones de este Grupo. La vía era entonces la de compensar al tercer mundo de la plaza que perdía, pero ello implicaba inevitablemente la ampliación del Consejo. Y éste es un punto por el que no han pasado las delegaciones de los Estados altamente industrializados, ya que rompe el delicado equilibrio político que se ha alcanzado en agosto de 1980 sobre el modo de adopción de decisiones, equilibrio que se basa en un Consejo constituido según las disposiciones del «texto integrado». Claro que si de verdad había deseo de acomodar los intereses de los Estados industrializados medios de Europa occidental, lo lógico hubiera sido negociar primero la composición del Consejo y luego el sistema de adopción de decisiones. El hecho de que no se haya seguido este camino, sino el inverso, permite decir que nunca ha habido vo-

III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

luntad real y decidida por parte de las principales delegaciones interesadas —de los Estados altamente industrializados y del Grupo de los 77— de tener en cuenta los intereses y las pretensiones de los Estados industriales medios de Europa occidental.

Pero pese al indudable progreso alcanzado en el verano de 1980, las negociaciones de la Conferencia sobre los complejos temas asignados a la Comisión primera no han terminado del todo. Algunas de las cuestiones que entran en el mandato de dicha Comisión deben aún de ser resueltas, entre ellas y muy especialmente el establecimiento de la Comisión preparatoria de la Autoridad y la acomodación de la entrada en vigor de la Convención a las posibilidades de constituir el Consejo y financiar el primer lugar de explotación de la empresa. Es verosímil que el Grupo de los Estados industrializados medios de Europa occidental intente aprovechar tal oportunidad para plantear de nuevo sus reivindicaciones. Y el resultado final de las negociaciones, que en el otoño de 1980 se ve por fin relativamente cercano, arrojará luz definitiva sobre la capacidad real de presión del Grupo.

