



## CONSIDERACIONES SOBRE LA III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

José Antonio PASTOR RIDRUEJO

I.—Como ha dicho el profesor Douglas Johnston, de la Universidad de Toronto, la evolución del Derecho del Mar se ha visto orientada por tres movimientos de gran amplitud. Un primer movimiento sería el comprendido entre el siglo XVII y la segunda guerra mundial, y en él hubiesen prevalecido elementos de orden comercial, colonial y militar. El segundo movimiento, iniciado en 1945, estaría presidido por intereses de orden económico que primarían sobre los puramente comerciales y militares. En fin, el tercer movimiento comenzaría en nuestros tiempos y tomaría en consideración datos mucho más complejos, particularmente los desarrollos habidos en los campos técnico, económico y militar, que han conducido a la necesidad de elaboración de un nuevo Derecho del Mar<sup>1</sup>.

El rasgo más sorprendente de esta evolución —y estoy hablando ya por cuenta propia— es la marcadamente escasa duración de la segunda fase. Iniciada en 1945, culminó trece años

1. Citado por LEVY, J. P. en la «Troisième Conférence sur le Droit de la Mer», *Annuaire français de Droit International*, 1971, p. 785. Sobre la actual revisión del Derecho del Mar, ver también: ARAMBURU MENCHACA: «La reforma del Derecho del Mar», *Symbolae García Arias*, Zaragoza, 1976, pp. 223 ss.; ZACKLIN: *El Derecho del Mar en evolución: La contribución de los países americanos*, México, 1975; HJER TONSSON: *The new Law of the Sea. Influence of the Latin American States on recent developments of the Law of the Sea*, Sijthoff Leyden, 1973; BOUCHEZ y KALJEN (editores): *The future of the Law of the Sea*, Proceedings of the Symposium on the Future of the Sea organized at Den Helder by the Royal Neetherlands Naval College and the International Law Institute of Utrecht State University 26-27 June 1972, Nijhoff, La Haya, 1973; DUPUY, R. J.: *The Law of the Sea. Current Problems* Sijthoff Olean, Leyden, 1974; Societé française pour le Droit International, Colloque de Montpellier: *Actualités du Droit de la Mer*, Paris, Pedone, 1973; etc.

más tarde con la conclusión, el día 29 abril de 1958, de las cuatro Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar. Convenciones que enseguida fueron víctimas del deterioro causado por la aceleración histórica propia de la época que vivimos. Y así ya a mitad de la década de los sesenta, empezaron a presentar síntomas manifiestos de envejecimiento, llegándose en diciembre de 1973 a la inauguración de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que en cuestiones básicas pretende hacer tabla rasa de aquellas Convenciones.

II.—Con un telón de fondo siempre político, son factores económicos, estratégicos y tecnológicos los que han motivado la necesidad de una revisión amplia y profunda del Derecho del Mar<sup>2</sup>. Bien entendido que en la realidad de las cosas las tres categorías de factores no actúan aisladamente, sino que se entrecruzan e interpenetran, haciendo acto de presencia con mayor o menor fuerza en cada tema concreto, según veremos en seguida. En todo caso, en un planteamiento político de conjunto, no pueden entenderse los unos sin los otros. Y para apuntalar esta afirmación conviene referirse a la idea de solución paquete, negociación global o *package deal* por la que únicamente puede llegarse a una nueva Convención sobre el Derecho del Mar. Como ha dicho un experto en la materia «la intención de la comunidad internacional es tratar el conjunto de problemas para encontrarles una solución global, y ella a causa de la interrelación de los diferentes problemas y también en razón a una estrategia política, que tiende a preservar a las partes... el mayor margen de maniobra en el cuadro de las negociaciones»<sup>3</sup>. Expresión ilustrativa de cómo se concibe la solución paquete es la declaración de la delegación estadounidense en el plenario de la Conferencia que, entre muchas otras, contiene las siguientes ideas: «En consecuencia (los Estados Unidos), estarían dispuestos a aceptar, como al parecer la mayoría de las delegaciones, un acuerdo general sobre un límite exterior de 12 millas para el mar territorial y un límite exterior de 200 millas para la zona económica; pero siempre que esto forme parte de una amplia solución de conjunto aceptable, que incluya un régimen satisfactorio dentro y fuera de la zona económica y prevea el libre tránsito por los estrechos utilizados en la navegación internacional»<sup>4</sup>.

2. También QUENEUEDEC habla de factores económicos, tecnológicos y estratégicos en su trabajo «La remise en cause du droit de la mer». Vid. *Actualités du Droit de la Mer, Paris*, Pedone 1973, pp. 14 y ss.

3. LEVY, J. P.: «Vers un nouveau droit de la mer», *Revue Générale de Droit International Public*, 1975, n.º 4, p. 902. El Sr. LEVY es funcionario de las Naciones Unidas y actúa como secretario de la I Comisión de la Conferencia. En la Comisión preparatoria fue secretario de la I Subcomisión.

4. *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Documentos Oficiales, vol. I, p. 179.

III.—En la revisión del Derecho del Mar, y siempre bajo una óptica política, encontramos en primer término factores económicos, que sólo muy a grandes rasgos voy a exponer aquí. Hay que recordar, efectivamente, que tras el fin de la segunda guerra mundial y especialmente después de 1960, el segundo gran proceso descolonizador de la historia ha supuesto el acceso a la independencia de pueblos antaño sometidos a la dominación colonial, y que hoy se han constituido en Estados independientes. Estados éstos en desarrollo que, impulsados muy legitimamente por el principio de la soberanía sobre los recursos naturales, impugnan unas convenciones —la de Ginebra de 1958— en cuya elaboración no intervinieron y que reputan contrarias a sus intereses y aspiraciones. La ampliación del mar territorial y, sobre todo, el establecimiento de una zona económica exclusiva adyacente al mismo con un límite exterior de 200 millas en la que el Estado ribereño ejercería soberanía sobre los recursos vivos y no vivos del mar, de su lecho y de su subsuelo, son reivindicaciones que obedecen fundamentalmente a los factores económicos someramente apuntados. Las reivindicaciones de los Estados archipelágicos, y las de los Estados sin litoral y geográficamente desaventajados responden también a motivaciones esencialmente económicas<sup>5</sup>.

Han sido en segundo lugar factores estratégicos los que han coadyuvado a la necesidad de un replanteamiento del Derecho del Mar<sup>6</sup>. Factores que hunden sus raíces en la precaria situación de paz a nivel mundial, sostenida por el armazón de la llamada estrategia de la disuasión. Las dos superpotencias, y sus aliados militares en uno y otro bloque, la OTAN y el Pacto de Varsovia, necesitan la mayor movilidad posible de algunos de sus efectivos bélicos —submarinos termonucleares y fuerza aérea—. Y tal movilidad está obstaculizada por el Derecho en vigor, representado por normas consuetudinarias y la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre mar territorial y zona contigua, que establece en los estrechos internacionales el régimen de paso inocente; régimen que no permite el paso de los submarinos en inmersión ni el sobrevuelo de aeronaves militares. Pero como es justamente esto lo que interesa a las Superpotencias y a los blo-

5. Ver PÉREZ VERA: «Los factores económicos en la Revisión del Derecho del Mar», en el libro *La actual revisión del Derecho del Mar*, Vol. I, Madrid, 1974, pp. 71 ss. Sobre los Estados sin litoral ver CARRILLO SALCEDO: «Los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, ante la revisión del Derecho del Mar», *Ibid.* pp. 155 ss. Sobre las reivindicaciones de los Estados archipelágicos ver: REMIRO BROTONS: «Archipiélagos e Islas», *ibid.* pp. 433 ss.

6. Ver GOLMAYO: «Los factores estratégicos en el proceso de revisión del Derecho del Mar», y GONZÁLEZ CAMPOS: «Navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos»; ambos artículos en el libro *La actual revisión del Derecho del Mar*, Primera Parte, I, pp. 113 y ss. y 285 y ss., respectivamente; Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

ques militares, lo que pretenden es instaurar un nuevo régimen, el de libre paso y sobrevuelo, como si los estrechos internacionales cubiertos por el mar territorial de uno o más Estados fuesen corredores de alta mar. También son factores estratégicos los que están incidiendo en la regulación de la investigación científica en la zona económica exclusiva.

En el proceso general al que aludo, tenemos en tercer lugar los factores tecnológicos, aunque como es lógico, éstos no se presentan solos sino vinculados a motivaciones económicas y siempre con un telón de fondo político. En este orden de ideas hay que registrar que si el régimen convencional de 1958 tuvo en cuenta la posibilidad de explotar los recursos del suelo y subsuelo del mar en la plataforma continental —de un modo general hasta 200 metros de profundidad—, hoy resulta posible el aprovechamiento de los recursos que se encuentran en los fondos abisales de los océanos, esto es, a grandes profundidades y en zonas muy alejadas de la costa. Se ha hecho así necesaria la regulación de la extracción de los inmensos recursos del lecho y subsuelo de los océanos más allá de la jurisdicción nacional, zona ésta que ha sido declarada «patrimonio común de la humanidad» por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2749(XXV) de 17 de diciembre de 1970. Pero respecto a dicha zona hay una profunda contraposición de intereses y actitudes entre los Estados del tercer mundo y los Estados industrializados, contraposición que se traduce en distintas concepciones y articulaciones de la noción de «patrimonio común de la humanidad», y que cobra su auténtico sentido en el planteamiento de un nuevo orden económico internacional<sup>7</sup>.

También el medio ambiente en su conjunto puede ser considerado patrimonio común de la humanidad<sup>8</sup>, y en lo que respecta a la preservación del medio marino han confluído igualmente factores tecnológicos y económicos, aunque por distintas vías que en el tema anterior. El progreso tecnológico está en la base del desarrollo industrial, y éste es causa importante de la contaminación del mar. Tal contaminación es fuente considerable de perjuicios, y entre ellos hay que registrar los de orden económico.

IV.—He expuesto hasta ahora, muy someramente, los grandes factores que en la década de los 70 está haciendo necesaria una revisión global del Derecho Internacional del Mar.

7. Vid. PASTOR RIDRUEJO, José A.: *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional*, Valladolid, 1975, Cuadernos de la Cátedra «Dr. J. B. Scott»; BARBENKUS: «How to make Peace on the Sea Bed», *Foreign Policy*, No. 25, Winter 1976-77: pp. 211 ss. Etc.

8. KISS: *Los principios generales del Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, 1975, Cuadernos de la Cátedra «J. B. Scott»; ver especialmente la conclusión pp. 111-115.

¿Y por qué cauces está teniendo lugar dicha revisión? Debo decir aquí por fuerza algunas palabras sobre la Comisión Preparatoria de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El día 18 de diciembre de 1967, la AGNU adoptó la resolución 2340 (XXII) por la que se creaba la llamada Comisión Especial de los Fondos Marinos, con el mandato de preparar un régimen para dichos fondos, más allá de la jurisdicción nacional. Pero en los debates de la Comisión se fue abriendo camino la idea de que el tema no podía ser abordado con independencia de la amplia problemática que integraba el Derecho Internacional del Mar, considerándose necesario un replanteamiento global del mismo. Y a esta concepción no era ajena la impugnación de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1958, de la que antes he hablado. Mas la tesis del replanteamiento total del Derecho Internacional Marítimo chocó con la postura de las Grandes Potencias, resultante del entendimiento en esta materia de los EEUU y la URSS en 1967, que pretendían limitar la revisión a algunos puntos concretos, que no habían recibido solución satisfactoria en las 4 Convenciones de Ginebra, a saber: 1) Límite de la plataforma continental; 2) Extensión del mar territorial hasta 12 millas, con la condición de libertad de paso y sobrevuelo en aquellos estrechos internacionales que en virtud de los nuevos límites pasasen a convertirse en mar territorial de uno o más Estados; y 3) Derechos preferenciales de Pesca a los Estados ribereños en una zona de alta mar adyacente a su mar territorial<sup>9</sup>.

En la Comunidad Internacional había, pues, acuerdo en cuanto a la necesidad de celebración de una nueva Conferencia sobre el Derecho del Mar, pero existía desacuerdo respecto al alcance sustantivo de la misma. Los Estados desarrollados, y especialmente la Unión Soviética y los Estados Unidos, la querían de temario reducido, mientras que los pertenecientes a la gran mayoría que es el tercer mundo —el llamado grupo de los 77— la deseaban de temario global. Tras intensos y espinosos debates fue esta última la fórmula que prosperó y, así, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el día 17 de diciembre de 1970 la resolución 2750 C (XXV) en la que «decide convocar para 1973 ... una conferencia sobre el Derecho del Mar que se ocuparía del establecimiento de un régimen internacional equitativo —incluido un mecanismo internacional— para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de la definición precisa de la zona, y una amplia gama de cuestiones conexas»;

9. Ver CUENCA, J.: «Antecedentes y preparación de la Conferencia sobre el Derecho del Mar», en el libro *La actual revisión del Derecho del Mar*, Madrid, 1974, pp. 27 ss.

de hecho todas las que integran el Derecho Internacional Marítimo.

Reunida la Comisión preparatoria —considerablemente ampliada— en Ginebra, en la primavera de 1971, tuvo que afrontar primeramente intrincadas cuestiones de procedimiento. Y entre ellas es interesante resaltar, sobre el modo de adopción de decisiones, que se adoptó el procedimiento del consenso o acuerdo general, que podía sin embargo ser sustituido en cualquier momento por una votación. Y es que la adopción de decisiones por voto mayoritario no interesaba ni a la amplia mayoría del «Grupo de los 77» —el Tercer Mundo— ni a la minoría de los Estados desarrollados. Los 77 sabían que una votación daría lugar a decisiones favorables a sus puntos de vista, pero tenían conciencia también que una decisión adoptada por votación mayoritaria con el voto en contra de las Superpotencias y grandes potencias, implicaría el grave riesgo de que éstas no quisiesen en su día la celebración de la Conferencia. En cuanto a los Estados desarrollados, eran plenamente conscientes de su posición minoritaria sobre la mayor parte de los temas y estaban igualmente interesados en el método del consenso. Si se deseaba por todos una Convención o varias Convenciones que lograsen el asentimiento general, resultaba necesario el compromiso, que sólo tras consultas y negociaciones podía conseguirse.

De hecho, los trabajos de la Comisión preparatoria a lo largo de sus seis sesiones se revelaron de lo más arduo y espinoso, y ello no sólo por las razones expuestas en cuanto al modo de adopción de decisiones, sino también por otros motivos que han sido certeramente explicados por un diplomático español, el Sr. José Cuenca, que participó muy activamente en las tareas<sup>10</sup>. En opinión de Cuenca, efectivamente, otro de los factores determinantes de las dificultades referidas hay que buscarlo en la naturaleza política del órgano preparatorio de la Conferencia. La Comisión era un órgano de la Asamblea General integrado por delegados de los Estados, que no exponían sus puntos de vista personales, sino los resultantes de las instrucciones de sus Gobiernos. Las posibilidades de compromiso estaban limitadas consiguientemente por la flexibilidad de dichas instrucciones, pero éstas no podían ser flexibles porque eran muchos y muy cuantiosos los intereses en presencia, y los Estados no estaban dispuestos a sacrificarlos prematuramente. Y a todo esto hay que añadir que se trataba de una negociación global de las numerosas cuestiones relacionadas con el medio marino, íntimamente vinculado entre sí, de un replanteamiento de todo el Derecho del Mar a la luz de las nuevas realidades tecnológicas, estratégicas y económicas de nuestro tiempo.

He expuesto hasta aquí las dificultades que presentaba el

10. CUENCA: *op. cit.*, pp. 47 ss.



trabajo en la Comisión ampliada de Fondos Marinos, preparatorias de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Tales dificultades actuaron como frenos poderosos en el progreso de las tareas, y de hecho la Comisión cumplió en muy escasa medida el mandato que le confiriera la Asamblea General<sup>11</sup>.

Efectivamente, la Comisión preparatoria no pudo elaborar un proyecto o varios proyectos únicos de convención. El informe de la Comisión de Fondos Marinos a la Asamblea General de las Naciones Unidas comprende algunos proyectos de artículos, aunque en forma de textos alternativos en las cuestiones básicas, en particular respecto al régimen y mecanismo para la zona internacional de los fondos marinos y la lucha contra la contaminación; incluye también propuestas hechas por numerosos Estados sobre una o más materia, y finalmente una amplia lista de temas y cuestiones<sup>12</sup>. Pero nada más. Todo ello constituye una base muy precaria, y por supuesto insuficiente, para la celebración de una Conferencia internacional con unas metas tan ambiciosas como la del Derecho del Mar, y este estado de cosas está repercutiendo muy desfavorablemente en el desarrollo de la Conferencia. Así, tras un período de sesiones procesal, celebrado en Nueva York a fines de 1973<sup>13</sup>, y cuatro sustantivos, a saber, Caracas 1974<sup>14</sup>, Ginebra 1975<sup>15</sup>, Nueva York primavera de 1976 y Nueva York verano de 1976, la Conferencia no ha logrado ni siquiera un acuerdo de principio sobre lo que antes hemos llamado *package deal* o solución paquete, no debiéndose descartar, incluso, un fracaso de la Conferencia.

V.—Pero no es sólo el insuficiente grado de preparación realizado en la Comisión preparatoria el que está motivando el

11. Ver el trabajo de STEVENSON y OXMAN: «The preparations for the Law of the Sea Conference», en *American Journal of International Law* (en adelante *AJIL*), vol. 68, n.º 1, Enero 1974, pp. 1-32.

12. Ver *Informe de la Comisión sobre la Utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional*, Asamblea General, Documentos oficiales: vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 21 (A/8021); vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 21 (A/8421); vigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 21 (A/8721); vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 21 (A/9021), volúmenes I, II, III, IV y V.

13. Ver SOHN: «Voting procedures in United Nations Conference for the Codification of International Law», *AJIL*, vol. 69, abril 1975, especialmente pp. 333 ss.

14. Ver STEVENSON y OXMAN: «The Third United Nations Conference on the Law of the Sea. The 1974 Caracas Session», *AJIL*, vol. 69, Enero 1975 No. 1.

15. Ver STEVENSON y OXMAN: «The Third United Nations Conference on the Law of the Sea. The 1975 Geneva Session», *AJIL*, vol. 69, Octubre 1975, pp. 763 ss.; BEURIER y CADENAT: «Les résultats de la Conférence de Genève sur le Droit de la Mer», en *Révue Générale de Droit International Public*, t. 80, n.º 3, Julio-Septiembre 1975, pp. 750 ss.

desfavorable desarrollo de la Conferencia. Existen también en ella diversos elementos con entidad suficiente para convertir los trabajos en la negociación más dificultosa y problemática que nunca haya tenido lugar en la Comunidad Internacional.

En este sentido hay que referirse primeramente al método de adopción de decisiones. Efectivamente, la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha abandonado el sistema previsto en el art. 9-2 de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados, es decir el voto mayoritario de 2/3 de los Estados presentes y votantes. Y es que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión de 16 de noviembre de 1973 había aprobado el siguiente acuerdo de caballeros (*gentlemen's agreement*):

«Habida cuenta del hecho de que los problemas del espacio oceánico están estrechamente ligados entre sí y deben ser examinados en su conjunto, y que es deseable adoptar una Convención sobre el Derecho del Mar que asegure el más amplio apoyo posible, la Conferencia no debe ahorrar ningún esfuerzo para llegar a un acuerdo sobre las cuestiones de fondo por la vía del consenso y no se procederá al voto sobre estas cuestiones hasta que se hayan agotado todos los esfuerzos para llegar a un consenso».

Acuerdo de caballeros, el que acabo de transcribir, que pasó en forma articulada al Reglamento de la Conferencia, y que supone que sea el consenso el método principal de adopción de decisiones, apareciendo el voto como sistema subsidiario, al que sólo es posible recurrir en virtud de un procedimiento muy complejo desde el punto de vista procesal<sup>16</sup>.

Las razones que militaron en favor del establecimiento del consenso como método principal para la adopción del texto son las ya expuestas al hablar de la Comisión de Fondos Marinos y que no parece necesario repetir aquí. Pero sí conviene insistir en el dato de que el consenso supone el compromiso, y éste la negociación. Y la negociación se iba a revelar a lo largo de toda la Conferencia como extremadamente ardua y dificultosa, dada la complejidad de los intereses en presencia.

Carácter complejo de los intereses en presencia. Es éste un factor decisivo en la penosa marcha de la Conferencia y que requiere mayores aclaraciones.

La Conferencia en curso sobre el Derecho del Mar es una Conferencia exhaustiva. Exhaustiva por el número de Estados que participan, que asciende a 146, con lo que se ha alcanzado prácticamente el principio de universalidad. Y exhaustiva igualmente por el elevado número de temas abordados<sup>17</sup>. Temas

16. Ver el trabajo de SOHN citado en la nota 13.

17. Ver el Doc. A/CONF. 62/28 de 20 de junio de 1974: «Organisation de la deuxième session de la Conférence et répartition des questions ins-



unos viejos y otros nuevos. Temas viejos, enfocados sin embargo a la luz de las realidades del momento, son por ejemplo, las aguas interiores, el mar territorial, los estrechos internacionales, la plataforma continental, el alta mar, las islas, la solución de controversias, etc. Temas nuevos son el régimen y mecanismo para la zona internacional de los fondos marinos, la zona económica exclusiva, la problemática de los Estados sin litoral y geográficamente desaventajados, la cuestión de los archipiélagos, la contaminación, la investigación científica, y un larguísimo, etc.

Pues bien, los numerosos Estados participantes tienen intereses muy diferentes en los también diversos temas abordados. Y ello ha hecho aparecer en la Conferencia una complicada red de los llamados «grupos de intereses» que en muchas ocasiones, y como vamos a ver, se apartan ostensiblemente de los grupos tradicionales en la Comunidad Internacional, y en especial en la Organización de Naciones Unidas.

Efectivamente, los intereses en juego en la Conferencia se fundan bien en la peculiar situación geográfica de ciertos países, bien en la particular situación económica de otros, bien en consideraciones de política general<sup>18</sup>.

Si tomamos en cuenta la situación geográfica, comprobaremos en seguida que hay Estados a los que la naturaleza ha dotado de una plataforma continental inmensa que supera por supuesto las 200 millas (Australia, Canadá, Argentina, Brasil, Uruguay), mientras que otros están por completo privados de plataforma en sentido geológico (países americanos de la costa pacífica). Veremos también que ciertos Estados tienen largas costas, y otros muy reducidas. Y registraremos igualmente que existen Estados con plataforma encerrada, Estados con muy poca línea de costa y Estados sin litoral. Todo ello ha hecho que aparezcan grupos especiales de intereses, como el llamado «Grupo de los Estados costeros» o el denominado «Grupo de países sin litoral y geográficamente desaventajados». Grupos estos últimos que como ya he dicho se apartan de los agrupamientos tradicionales en la Comunidad internacional. Así, por citar algunos ejemplos, diré que en el «Grupo de Estados costeros» participan Estados tan dispares como puedan ser Noruega y Chile. Y del «Grupo de Estados sin litoral y geográficamente desaventajados» forman parte Estados tan heterogéneos desde otros puntos de vista como puedan ser Bolivia y Checoeslovaquia, o Suiza y Nepal, o Paraguay y Polonia. En fin,

crites à l'ordre du jour: rapport du Bureau», en *Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer*, Documents Officiels, vol. III, pp. 64 ss.

18. LEVY: *op. cit.*, p. 903 ss.

por seguir con los intereses derivados de la configuración geográfica de ciertos Estados habría que hablar de los Estados archipelágicos, que como es lógico plantean reivindicaciones específicas.

Otros intereses se centran en consideraciones fundamentalmente de orden económico, aunque las situaciones geográficas hagan también de alguna manera acto de presencia. En este sentido, los Estados con amplias costas, especialmente si están en vías de desarrollo, quieren someter a su soberanía la conservación y explotación de los recursos vivos y no vivos en una zona adyacente al mar territorial, con un límite exterior máximo de 200 millas. Se trata de la zona económica exclusiva<sup>19</sup>. Naturalmente, semejante pretensión perjudica los intereses de las grandes potencias pesqueras, que capturaban las especies vivas en dichas aguas, sometidas antes al régimen de libertad propio de alta mar.

Pero hay una cuestión vinculada estrechamente al nuevo orden económico internacional en que los grupos de intereses se han formado según patrones ya conocidos en la Comunidad Internacional. Me estoy refiriendo a la explotación de los recursos de la zona internacional de los fondos marinos. En este tema el choque se produce entre los intereses de los países en desarrollo —el llamado Grupo de los 77, que hoy integra a más de cien Estados—, y los intereses de los Estados industrializados. Mientras los primeros pretenden institucionalizar el régimen en la mayor medida posible, dando amplias funciones a la futura Autoridad internacional de los Fondos Marinos, los segundos —los industrializados—, desearían un sistema muy distinto, en que conservasen ellos una amplia libertad de acción. En este tema la pugna es muy enconada entre los dos grupos de Estados y es hoy por hoy la cuestión de solución más difícil en la Conferencia<sup>20</sup>, y que incluso pudiera motivar su fracaso.

Encontramos en tercer término intereses basados en consideraciones de política general. Hemos hablado antes, efectivamente de los factores estratégicos como determinantes de la necesidad de revisión del Derecho del Mar y nos hemos refe-

19. Existe abundante bibliografía sobre esta institución. Ver especialmente, en la bibliografía española, MESEGUER, J. L.: «Temas sobre la III Conferencia sobre el Derecho del Mar: La zona económica exclusiva», *Información Comercial Española*, núm. 1.517, 29 de abril de 1976, y en general QUENEDEEC: «La zone économique», *Revue Générale de Droit International Public*, 1975, abril-junio, núm. 2, pp. 322 ss.

20. Ver PASTOR RIDRUEJO: *op. cit.* Hasta tal punto las delegaciones tienen conciencia de esta idea, que un número importante de ellas han celebrado sobre el tema una reunión intersesional, entre el 28 de febrero y el 12 de marzo de 1977, antes del próximo período de sesiones. La reunión ha sido presidida por el Ministro noruego Evensen y ha tenido lugar en el Palacio de las Naciones de Ginebra.

rído a las pretensiones de las Superpotencias y sus aliados en los dos bloques militares de instaurar en los estrechos internacionales el régimen de libre paso. Y frente a este poderoso grupo de intereses, ha surgido en la conferencia el llamado grupo de Estados estrecharios, integrado por Estados ribereños de estrechos a los que afectan las pretensiones de los grandes. Grupo de Estados estrecharios interesados en conservar las competencias sobre los estrechos en el sentido del régimen del paso inocente y en el que, por cierto, España está jugando un papel muy destacado. Hay que hacer notar que el Grupo cuenta con el apoyo de una Potencia de tanta importancia como es la República Popular China.

Y a los factores que hemos apuntado se añade otro, en íntima relación con ellos, que está también potenciando la extremada dificultad de la negociación. Me refiero a la idea de la solución paquete o «package deal», aludida expresamente en el *gentlemen's agreement* que estableció el consenso como modo principal de adopción de decisiones. Los problemas del Derecho del Mar están íntimamente relacionados entre sí y sólo pueden ser resueltos mediante una negociación global. Las Superpotencias y las Grandes Potencias marítimas hacen especial hincapié en esta idea, como lo demuestra la declaración de la delegación estadounidense que hemos expuesto al principio. Pero en el estadio actual del desarrollo de la Conferencia, la solución paquete representa un obstáculo muy serio, pues si desde el período de sesiones de la primavera de 1975, celebrada en Ginebra, puede decirse que ha habido acomodación entre la reivindicación eminentemente tercermundista de la zona económica exclusiva, y las pretensiones de las Superpotencias y grandes potencias de libre paso por los estrechos, pende ahora una cuestión en la Conferencia que no tiene contrapartida: es la del régimen y mecanismo de la zona internacional de los fondos marinos. Ya he dicho que respecto a este tema discrepan los intereses del Grupo de los 77 y de los Estados industrializados, y a falta de otro gran tema con el que pueda realizarse la acomodación, el compromiso tiene que lograrse en la propia cuestión. Pero el exasperante punto muerto en que se encuentran las negociaciones en esta materia, tras la radicalización de posiciones acaecida en los dos períodos de sesiones de 1976, no permiten concebir a corto plazo grandes esperanzas. Todo el mundo está de acuerdo en que sin compromiso en el tema que nos ocupa no habrá convención, precisamente, porque no se habrán reunido las condiciones del «package deal» o solución paquete.

VI.—En presencia de las dificultades expuestas, ¿cómo se han desarrollado los trabajos en los cinco períodos de sesiones que hasta ahora ha celebrado la Conferencia?

En la Conferencia existen tres Comisiones principales: la I, la II y la III, cuyo mandato coincide con el de las respectivas

Subcomisiones de la Comisión preparatoria<sup>21</sup>. Así, la Comisión I trata de elaborar proyectos de artículos sobre el régimen y mecanismo de la zona internacional de fondos Marinos. La Comisión II aborda la mayor parte de los temas del Derecho del Mar, destacando los del mar territorial, estrechos, plataforma continental, zona económica exclusiva, alta mar, Estados sin litoral, islas y archipiélagos. La Comisión III se ocupa de la contaminación y de la investigación científica. La importante cuestión de la solución de controversias ha sido asignada al plenario, que en este punto funciona realmente como una IV Comisión.

Evidentemente, superadas las fases de declaraciones generales, en el plenario y en las comisiones, y de presentación formal de propuestas de artículos, el compromiso sólo podía llegar por la vía de la negociación. Y encontrar para cada tema concreto el marco más adecuado de negociación está siendo uno de los puntos más difíciles de la Conferencia.

Es obvio que la Comisión reunida a nivel formal y haciendo constar en actas las opiniones de los delegados, no constituye el cauce adecuado para la negociación. Hay en esta fórmula mucha rigidez, mucha publicidad y mucho formalismo. La Comisión reunida en pleno a nivel informal, es decir sin actas, sí vale en principio para la negociación, y de hecho las tres Comisiones han utilizado este procedimiento aunque con distinta fortuna. Con mayor éxito, por ejemplo, en la Comisión II que en la I. Mas también en las distintas Comisiones se han constituido grupos restringidos de negociación, bien por temas, como por ejemplo en las Comisiones II y III, bien en atención a criterios de representatividad, como en la Comisión I. Quizá sea ésta donde se haya llegado a fórmulas más sofisticadas de negociación, pues en el segundo período de sesiones de 1976, la Comisión creó un Grupo de Trabajo con dos copresidentes, uno de un país en desarrollo y otro de un Estado industrializado, los cuales tenían que presentar informes semanales de las labores a la Comisión. Y como ni aún así salían las negociaciones de un exasperante punto muerto, el Grupo de Trabajo creó un órgano de negociación más oficioso, llamado *Workshop* o Taller, con un núcleo central de 26 delegaciones, 13 de los países en desarrollo y otras tantas de los países industrializados<sup>22</sup>. El sistema no dio resultado porque faltaba algo tan importante como la voluntad política de negociación.

21. Ver el Doc. A/CONF. 62/28, de 20 de julio de 1974, citado en la nota 17.

22. Ver Doc. A/CONF. 62/C. I/WR. 5, de 9 de septiembre de 1976: *Informe final de los Copresidentes sobre las actividades del Grupo de Trabajo (9 de agosto a 8 de septiembre de 1976)*; y Doc. A/CONF. 62/C. I/WR. 5/Add. 1: *Idem, Adición. Evaluación de los Debates hecha por los Copresidentes.*

Pero aparte de estos grupos constituidos en el cuadro institucional de la Conferencia, han funcionado otros grupos informales que pudiéramos llamar paralelos. Grupos de intereses, en primer término, como los antes aludidos de «Grupo de Estados costeros» o «Grupo de Estados sin litoral y geográficamente desaventajados». Grupos negociadores, en segundo lugar, con representación de intereses distintos, como el importante «Grupo de Expertos jurídicos», propiciado y presidido por el ministro noruego Evensen, o el no menos importante «Grupo informal sobre solución de controversias»<sup>23</sup>. Grupos, también, constituidos según los esquemas geográficos tradicionales de las Naciones Unidas, como el «Grupo de los 77». Y grupos regionales finalmente, como la C.E.E. o el «Grupo de los Estados islámicos», etc. Y es importante decir que los trabajos de algunos de estos grupos han revestido extraordinaria importancia, como por ejemplo los del «Grupo de Expertos jurídicos» del Sr. Evensen, ya que sus resultados han sido incorporados a algunos de los textos de negociación de que dispone en estos momentos la Conferencia.

Pero ¿qué son exactamente estos textos de negociación?

En el período de sesiones de la primavera de 1975, celebrado en Ginebra, la proliferación de propuestas, de tendencias y de grupos, estaba produciendo un acusado confusiónismo que en nada facilitaba el progreso de los trabajos. Y para evitar este estado de cosas, y a propuesta del presidente Embajador Amershing, el día 18 de abril de 1975 la Conferencia, en su 55.ª sesión de plenario, adoptó un consenso según el cual los presidentes de las tres Comisiones principales deberían preparar un «texto único oficioso para fines de negociación» relativos a los temas confiados a las mismas, tomando en consideración todas las discusiones formales e informales celebradas. Los textos serían de carácter oficioso y no prejuzgarían la posición de ninguna delegación ni constituirían un documento negociado o un compromiso aceptado; constituirían tan sólo un recurso de procedimiento, sirviendo únicamente de base para las negociaciones<sup>24</sup>.

Las cautelas eran muchas, como acabamos de ver, pero de hecho, y dada la libertad de que gozaban los presidentes de las Comisiones, se estaba dando a éstos unos poderes de los que nunca habían disfrutado en negociación alguna. Y es así como el 7 de mayo de 1975 fue dado a conocer el llamado «Texto único

23. Vid. ADEDE, A. O.: «Settlement of Disputes Arising Under the Law of the Sea Convention», *AJIL*, vol. 69, octubre 1974, pp. 798 ss.; PASTOR RIDRUEJO: «La solución de Controversias en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1977, núm. 1.

24. Ver «Third United Nations Conference on the Law of the Sea», *Official Records*, vol. IV, pp. 19-26.

oficioso para fines de negociación», dividido en tres partes, cada una de ellas redactada por el presidente de la respectiva Comisión<sup>25</sup>.

El período de sesiones siguiente, que fue el celebrado en Nueva York en la primavera de 1976, puso de relieve la importancia del documento aludido, ya que los trabajos tuvieron lugar fundamentalmente sobre la base del mismo. Pero la manera como lo debatieron las Comisiones fue distinta. En la I Comisión, la discusión del texto fue desordenada, incompleta, áspera y muy politizada. En la II Comisión se procedió a la revisión del texto mediante la llamada regla del silencio; en virtud de ella, sólo los discrepantes debían intervenir, presumiéndose que las delegaciones que no tomasen la palabra deban su consentimiento a los artículos en cuestión, y correspondiendo al presidente evaluar el grado de aceptación de los distintos artículos a los fines de redacción de un nuevo texto único. En la Comisión III siguieron las negociaciones sobre la base del texto. Y naturalmente, el enjambre de grupos informales continuaba reuniéndose, haciendo llegar sus consensos a los todopoderosos presidentes, por muy diversos conductos.

El último día del período de sesiones que nos ocupa, fue dado a conocer el nuevo «Texto único revisado para fines de negociación»<sup>26</sup>. Es de destacar que en él se suprimió la palabra oficioso, con lo que el *status* del documento alcanzaba un mayor grado de oficialidad, sin llegar a ser con todo un documento formal de la Conferencia. El documento constaba de cuatro partes; las tres primeras redactadas por los presidentes de las respectivas Comisiones; la cuarta se refería a la solución de controversias y había sido preparada por el presidente de la Conferencia.

Y como es lógico, este último documento constituyó la base de trabajo en el siguiente período de sesiones, el celebrado en Nueva York en el verano de 1976. Trabajo que discurrió por cauces distintos según las Comisiones. En la I Comisión se llegaron a celebrar 13 sesiones formales, no propiamente para negociar, sino para entablar algo que bien pudiera llamarse un proceso de culpabilidades. El Grupo de los 77, efectivamente, que es el que solicitó la celebración de aquel tipo de sesiones, quería dejar constancia en actas de la ausencia de voluntad negociadora en los Estados industrializados. La negociación se intentó muy trabajosamente en el Grupo de Trabajo plenario a que antes me he referido y en el *Workshop* o Taller constituido

25. *Ibid.*, pp. 137 ss. Doc. A/CONF. 62/WP. 8.

26. Doc. A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1, del día 6 de mayo de 1976. El documento contiene ya una parte IV que trata del arreglo de controversias. Ver «Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», Documentos Oficiales, vol. V, pp. 135 ss.



en el seno del mismo, pero sin resultado alguno. En la II Comisión, no se celebró ninguna sesión formal, ni siquiera para constituir los pocos grupos de negociación o de contacto que funcionaron. En la III Comisión se celebraron sesiones informales plenarias para el examen de los temas seleccionados, constituyéndose luego grupos de trabajo abiertos para examinar las distintas propuestas. El plenario de la Conferencia, reunido siempre a nivel informal, realizó por su parte una primera lectura del documento del presidente sobre solución de controversias.

El período de sesiones al que aludo se caracterizó también por las frecuentes reuniones de los grupos de intereses y de algunos grupos geográficos tradicionales. Y al final de las sesiones, tan sólo el presidente de la Conferencia recibió el mandato de redactar un texto revisado sobre la solución de controversias. Los presidentes de las Comisiones se limitaron a realizar un informe sobre el desarrollo de los trabajos<sup>27</sup>, y la Conferencia acordó la celebración de otro período de sesiones, en Nueva York, en la primavera-verano de 1977.

En cualquier caso, era impresión —por lo demás certera— de todas las delegaciones que el fracaso del período de sesiones del verano de 1976 obedeció al punto muerto a que llegaron las negociaciones en la Comisión I. O lo que es lo mismo a la irreductible radicalización de posiciones entre el Grupo de los 77 y los Estados industrializados sobre el régimen y mecanismo de la zona internacional de los fondos marinos. Ya he dicho que en tal Comisión se ensayaron las más sofisticadas fórmulas de negociación, pero a falta de voluntad política de negociar, no se consiguió el menor progreso. El presidente de la Comisión, el Sr. Engo, del Camerún, ha puesto el dedo en la llaga, cuando en su informe ha apuntado:

«Ya es hora de que la Comisión se aparte de los procedimientos actuales. El núcleo de nuestros problemas está constituido por una serie de cuestiones básicas y sumamente políticas que han de resolverse antes de que pueda emprenderse de buena fe la elaboración de un texto de transacción, y estas cuestiones han de resolverse al nivel político más elevado»<sup>28</sup>.

VII.—He aquí lo que es la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Conferencia cuyo fin no se ve ni claro ni próximo. Su fracaso es algo más que una hipótesis; es una posibilidad seria y ojalá los hechos no me den la

27. Doc. A/CONF. 62/L. 16; Doc. A/CONF. 62/L. 17 y add. 1; y Doc. A/CONF. 62/L. 18.

28. Doc. A/CONF. 62/L. 16, p. 12.

razón, pues el fracaso no es en modo alguno deseable desde el punto de vista de la convivencia internacional.

Es cierto que el fracaso sería relativo, pues hay instituciones, nacidas al calor de la Conferencia, que a mi juicio han llegado ya a convertirse en Derecho Internacional consuetudinario. Tal es el caso de la zona económica exclusiva. Son ya muchos y muy importantes los Estados que la han establecido por la vía legislativa interna, con lo que tendríamos el elemento material de la costumbre. De otra parte, la institución está virtualmente aceptada por todos los Estados participantes en la Conferencia, con lo que nos encontramos con el elemento espiritual de la costumbre u *opinio iuris*. Estamos, pues, ante un cuerpo de normas consuetudinarias que atribuyen al Estado ribereño soberanía para la conservación y explotación de los recursos vivos y no vivos del mar, su lecho y su subsuelo, con un límite exterior de 200 millas.

Pero en las cuestiones que hayan podido motivar el eventual fracaso de la Conferencia no podrá argumentarse en términos similares. Tal sería el caso, sin duda, de la zona internacional de los fondos marinos. La declaración de que estos fondos constituyen «patrimonio común de la humanidad», adoptada por la AGNU el día 17 de diciembre de 1970, no pasa de ser programática; es decir, lo que hoy algunos llaman *soft law* o *droit mou*<sup>29</sup>. Pero a falta de articulación de un régimen jurídico preciso, la zona corre el riesgo de convertirse en campo de desenfrenadas acciones unilaterales, que provocarían un gran desorden y una inmensa anarquía. Desorden y anarquía que favorecerían a las Superpotencias y a los Estados industrializados, en detrimento, claro está, de los países en vías de desarrollo.

La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se nos presenta, así, como una de las negociaciones más originales y comprometidas de la historia del Derecho de Gentes. Y también como la negociación más sintomática de las que tiene emprendidas en nuestros días la comunidad internacional. Siendo, en definitiva, un capítulo muy concreto del nuevo Orden Económico Internacional, su éxito o su fracaso va a constituir el *test* de lo que debe esperar de la ansiada construcción de este último.

Diciembre, 1976

29. Ver DUPUY: «Droit Déclaratoire et Droit programmataire: de la Coutume Sauvage a la "Soft Law"», en *Société française pour le Droit International*. Colloque de Toulouse: «L'élaboration du Droit International Public», pp. 139 ss.