

I. SATÉLITES Y ESTACIONES TERRENAS

La década de los años sesenta ha cambiado por completo la faz de las comunicaciones internacionales. Satélites artificiales han ido surgiendo en el espacio, cada uno con cometidos concretos y usos múltiples¹, y nuestro planeta se ha ido poblando de estaciones terrenas, aflorando una nueva geografía internacional de alcance ilimitado. En la Conferencia Administrativa Mundial de Telecomunicaciones Espaciales (CAMTE) de Ginebra (1971) el satélite ha sido definido como un cuerpo que gira alrededor de otro cuerpo de masa preponderante y cuyo movimiento está principalmente determinado, de una forma permanente, por la fuerza de atracción de este último. El 4 de diciembre de 1957 tuvo lugar, por parte de Rusia, el lanzamiento del «Sputnik-1», primer satélite artificial para estudio de la ionosfera y de la propagación de las ondas radioeléctricas. Transmitió señales durante veintidós días. El 31 de enero de 1958 lanzaron los Estados Unidos el «Explorer-1», y desde entonces se fueron sucediendo los «Vanguard»; «Pioneer», «Lunik», «Discoverer», «Tiros», «Transit», «Echo», «Mariner», etc.².

¹ Tanto Estados Unidos como Rusia fueron estableciendo unas redes de seguimiento de satélites para utilizar los datos que éstos aportaban. Así, la red Minitrack, para satélites científicos no tripulados (*Vanguard* y *Explorer*); la red de seguimiento en el espacio lejano, para satélites tipo *Pioneer* y *Mariner*; la red Mercury, para el proyecto «Un hombre en el espacio», y la red Apolo, para el proyecto «Un hombre en la Luna».

² El *Tiros-1* (Estados Unidos, 1 abril 1960) fue el primer satélite meteorológico; el *Transit-1B* (Estados Unidos, 13 abril 1960), el primer satélite de navegación; el *Sputnik-6* (Rusia, 1 diciembre 1960), primero en el que viajaron dos perros, así como otros animales, insectos y plantas; el *Vostok-1* (Rusia, 12 abril 1961), el primer satélite tripulado (Yuri Gagarin); el *Vostok-2* (Rusia, 6 de agosto 1961), segunda cosmonave tripulada (Guerman S. Titov); el *Apolo-11* (Estados Unidos, 16 julio 1969), primer hombre en la Luna (Armstrong, Collins y Aldrin), el módulo lunar se posó en el mar de la Tranquilidad de la Luna el 20 de julio de 1969; el *Apolo-12* (Estados Unidos, 14 noviembre 1969), segunda expedición a la Luna (Conrad, Gordon y Bean), etc.

Todos estos satélites pertenecen al tipo *pasivo* porque se limitan a transmitir, por reflexión, las señales de radiocomunicación recibidas; estos satélites no amplifican las señales y necesitan transmisores terrestres muy potentes y receptores muy sensibles; actúan a modo de ionosfera artificial. Los satélites *activos*, por el contrario, al recibir las señales de las estaciones terrenas, no sólo pueden retransmitirlas a otras estaciones, sino amplificarlas, ya que están dotadas de una estación que puede emitir. Tanto los satélites pasivos como los primeros activos lanzados fueron del tipo *orbital*, que sólo pueden ser utilizados cuando son teóricamente visibles para la estación transmisora y receptora. El «Telstar-1» (propiedad de la American Telephone and Telegraph Company), lanzado el 10 de julio de 1962, entró en órbita a 44,79 grados de inclinación sobre el Ecuador, por lo que tardaba en efectuar una vuelta 157,8 minutos; por ello, sólo podían transmitirse programas de televisión de hasta quince minutos, que era el tiempo que una estación terrena de América y otra de Europa coincidían con la situación de apogeo del satélite. El «Relay-1», lanzado por la NASA el 13 de diciembre de 1962, entró en órbita a 47,47 grados, tardando en dar la vuelta 185,09 minutos, lo que ya permitió hacer programas de hasta treinta minutos. Los rusos, por necesidades de su propia configuración geográfica, emplearon la órbita elíptica con su serie de los «Molnya», el primero de los cuales fue lanzado el 23 de abril de 1965; el satélite se aproxima a la Tierra unos cuantos cientos de kilómetros en su perigeo (punto bajo) y se aleja miles de kilómetros en su apogeo (punto alto)³.

Junto a los satélites orbitales, están los llamados *síncronos*, que son aquellos que, a una altura aproximada de 36.000 kilómetros, tardan en efectuar su trayecto orbital circular cerca de veinticuatro horas (veintitrés horas cincuenta y seis minutos), o sea, tanto como dura la rotación de la Tierra; de aquí, que Tierra y satélite sean *síncronos*. La colocación *síncrona* sólo es posible en el plano ecuatorial; tres satélites de este tipo, situados a 120 grados uno de otro, cubren permanentemente el globo terrestre. El «Syncom-1», lanzado por la NASA el 14 de febrero de 1963, sólo alcanzó una órbita casi *síncrona*, con una inclinación de 33,51 grados. En cambio, obtuvo

³ Sistemas orbitales elípticos son los del tipo *random* (al azar o disperso sin orden alguno) de media altitud, en el que de 18 a 24 satélites giran alrededor de la Tierra, de modo que en todo momento pueden verse uno o más, y el sistema *phased*, también de media altitud, en el que se forma un collar de satélites alrededor del globo, de tal modo que cuando un satélite desaparece en el horizonte aparece otro por el lado contrario. (Cf. DON DWIGGINS: *Voces en el firmamento. Historia de los satélites de comunicaciones*. Prólogo del Dr. HAROLD A. ROSEN. E. Diana. México, 1970, pp. 12 y 13.)

la órbita síncrona (33,1 grados) el «Symcon-2», lanzado el 26 de julio de 1963. Los problemas más importantes habían sido ya despejados, y el avance tecnológico permitió pensar en su comercialización. El 26 de abril de 1965, la NASA lanzaba el «*Early Bird*» o «Pájaro Madrugador», fabricado por la Hughes Aircraft Company, primer satélite comercial de comunicaciones del mundo, entrado en servicio el 28 de junio, conocido también como «Intelsat I», por ser el primero de la serie lanzada por el Consorcio Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT)⁴. A éste, y construido también por la misma compañía, seguirían los tres de «Intelsat II» lanzados en 1967 (el F-1 falló, el F-2 en el Pacífico, el F-3 en el Atlántico y el F-4 en el Pacífico), los cinco de «Intelsat III» lanzados en diciembre de 1968, en 1969 y 1970 (el F-1 falló, el F-2 en el Atlántico, el F-3 en el Pacífico —después derivado al Indico—, el F-4 en el Pacífico, el F-5 falló, el F-6 en el Atlántico, el F-7 en el Atlántico y el F-8 falló), y los del «Intelsat-IV», actualmente en ejecución, y cuyos lanzamientos comenzaron en enero de 1971 (el F-1 falló, el F-2 en el Atlántico, el F-3 en el Atlántico, el F-4 en el Pacífico).

Con el incremento de los satélites artificiales comenzaron a surgir en el mundo entero una serie de estaciones terrenas. Las primeras nacieron en 1965 para servir la región atlántica: Andover, Maine, en Estados Unidos; Goonhilly Downs, en Gran Bretaña; Pleumeur Bodou, en Francia, y Raisting-1, en Alemania. En 1966 surgieron las que habían de servir la región Pacífica: Brewster, Washington, en Estados Unidos, y Paumalu, en las islas Hawai. En 1969, las que habían de conectar con el Indico: Goonhilly Downs-1 y Raisting-2 y Ceduna, en Australia; Yamaguchi, en Japón; Ras Abu Jarjur, en Bahrain; Djatiluhur, en Indonesia, y Umm Al-Aish-1, en Kuwait. A partir de esas fechas han ido construyéndose otras muchas en otros lugares⁵.

⁴ Junto al aspecto comercial se han desarrollado enormemente otras necesidades que los satélites pueden cubrir. Sin duda alguna, los más estudiados son los satélites militares: el proyecto SCORE (Signal Communications by Orbiting Relay Equipment), la serie de los IDCSP (Initial Defense Communications Satellite Program), etc.

⁵ La situación actual en Europa es como sigue: Gran Bretaña (*Goonhilly Downs-2*, que trabaja con el Indico, y *Goonhilly Downs-1*, que trabaja con el Atlántico), Francia (*Pleumeur Bodou-1*, Atlántico, y *Pleumeur Bodou-2*, Indico), Alemania (*Raisting-1*, Atlántico, y *Raisting-2*, Indico), Italia (*Fucino-1*, Atlántico, y *Fucino-2*, Indico), España (*Buitrago-1*, Atlántico; *Buitrago-2*, Indico, y *Agüimes*, Atlántico), Grecia (*Termópilas*, Atlántico).

En América, trabajando con el Atlántico: Canadá (*Etam*), Estados Unidos (*Andover* y *Etam*), Puerto Rico (*Cayey*), México (*Tulancingo*), Panamá (*Utibe*), Venezuela (*Cam-*

II. SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL DE TELECOMUNICACIONES POR SATÉLITE (WÁSHINGTON, 1964)

El éxito del «Telstar-1» y las consecuencias monopolísticas que de ello podrían derivarse en materia tan delicada llevó al Presidente Kennedy a sancionar el 31 de agosto de 1962 la *Communications Satellite Act*, y con objeto de que fuera muy amplia la participación del pueblo en la actividad espacial, en junio de 1964 se creó, controlada por el Gobierno norteamericano, la *Communications Satellite Corporation* (COMSAT), con 10.000.000 de acciones ordinarias a 20 dólares cada una, que fueron suscritas: una mitad por las grandes empresas de comunicaciones (*carrier*) y la otra por el inversionista privado, que en número de 138.000 inversores acudieron a la cita, proporción que luego ha ido variando.

Por su parte, en el aspecto internacional, los Estados Unidos convocaron una conferencia para estudiar conjuntamente las posibilidades de utilización comercial de los satélites. Debe anotarse que para llevar a cabo esta iniciativa no se acudió a las Naciones Unidas ni a su organismo especializado en estos temas, la UIT. Consecuencia de aquella convocatoria fue que el 20 de agosto de 1964 diecinueve países (República Federal Alemana, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Vaticano) firmaban en Wáshington dos textos: un Acuerdo sobre establecimiento de un régimen provisional para un Sistema Comercial Mundial de Telecomunicaciones por Satélite, y un Acuerdo Especial complementario del anterior⁶. Así surgió lo que ha venido en llamarse comúnmente INTELSAT (*International Telecommunications Satellite Consortium*), originalísimo organismo internacional, al decir de García Arias, tanto por la modernidad de la iniciativa, la originalidad del instrumento cuyo empleo está previsto y hasta por la novedad de la técnica de las negociaciones diplomáticas se-

tagua), Colombia (*Chocontá*), Perú (*Lurín*), Chile (*Longovilo*), Argentina (*Balcarce*) y Brasil (*Tanguá*). En América sólo puede conectar con el Pacífico Estados Unidos a través de Alaska, Brewster, Jamesburg y Paumalu (Hawai).

⁶ El Acuerdo Provisional y el Acuerdo Especial fueron firmados por España el propio 20 de agosto de 1964, y entraron en vigor en la fecha de su firma. Los textos pueden consultarse en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 289, de 3 de diciembre de 1965, y en el libro de L. TAPIA SALINAS: *Textos internacionales sobre el espacio (International Texts on Space)*. Instituto «Francisco de Vitoria» (CSIC). Madrid, 1966, pp. 359 y ss.

guidas⁷. Ciertamente, no es muy común en Derecho Internacional que una entidad privada (COMSAT) actúe como órgano de gestión de una Organización Internacional. Del éxito de la iniciativa cabe decir que cuando, según lo previsto en el artículo IX del Acuerdo Provisional, se reunieron en Washington, en 1969, las partes contratantes, los 19 países signatarios originariamente habíanse convertido tan sólo en cinco años en 71 miembros, y al concluir el año 1970 eran ya 77.

a) *El Acuerdo Provisional.*

El Acuerdo Provisional se compone de XXV artículos. En el preámbulo se parte de la base de una utilización racional y equitativa de las frecuencias de ondas radiotelegráficas, considerando que las telecomunicaciones por satélite deben organizarse de forma que todos los Estados puedan tener acceso al sistema mundial y hacer las correspondientes inversiones. En el artículo I se expresan las diversas fases experimentales previstas y en el artículo IV se crea un Comité Interino de Telecomunicaciones por Satélite⁸ (*Interim Communications Satellite Committee, ICSC*), encargado de la concepción, desarrollo, construcción, establecimiento, mantenimiento y explotación del sector espacial del sistema, con las funciones y atribuciones que le conceden el Acuerdo Provisional y el Acuerdo Especial. Este Comité está compuesto por los representantes de los Estados o grupos de Estados cuya cuota no sea inferior al 1,5 por 100 del sector espacial. (La expresión «sector espacial» —advierte el artículo I— comprende tanto a los satélites de telecomunicaciones como al equipo de instalaciones de seguimiento, control, mando y demás que son necesarios para el funcionamiento de los satélites de telecomunicaciones.) Un total de 18 miembros componen el ICSC representando a 49 de los 80 signatarios del Acuerdo. En el Comité las decisiones se toman por mayoría simple, teniendo cada signatario o grupo de signatarios un número de votos igual a sus cuotas o a la suma de sus cuotas, con estos matices: a), el *quórum* estará constituido por representantes que dispongan de un número de votos superiores, por lo menos, en un 8,5 por 100 al número de votos que se dispusiere al representante de mayor número; b), para los casos especiales que se citan en el artículo V, esa cifra se eleva

⁷ LUIS GARCÍA ARIAS: «Algunos problemas de la televisión, radio y prensa ante el Derecho internacional». *Temis*, Universidad de Zaragoza, núm. 18, 1965, p. 30.

⁸ Aunque el texto español habla de «provisional», en este trabajo se ha preferido traducir por «interino».

al 12,5 por 100. Con esta fórmula, se preveía que los Estados Unidos no pudieran tomar por sí solos las grandes decisiones, sino que necesitaban de la aquiescencia de otros signatarios o grupos de signatarios, aunque ciertamente se consagraba la hegemonía de los Estados Unidos sobre los demás países miembros del Consorcio, los cuales no podrían adoptar decisión importante alguna sin contar con los votos del representante mayoritario. El artículo VI fija las aportaciones para el período del régimen provisional en un estimado de 200 millones de dólares, que pudiera extenderse hasta los 300, previa decisión del Comité. Para sobrepasar esta última cifra sería necesario la convocatoria de una conferencia especial. Si el Comité Interino dirige el sistema, la gestión del satélite está encomendada a la *Communications Satellite Corporation* (COMSAT), la Sociedad norteamericana constituida con arreglo a las leyes de Columbia, que ha de ocuparse de lo tocante al diseño, desarrollo, construcción, explotación y mantenimiento del sector espacial (artículo VIII). Tanto el ICSC como la COMSAT, para el estudio de los contratos, se preocuparán de obtenerlos en los países miembros del Acuerdo (artículo X). La posible denuncia del Acuerdo se recoge en el artículo XI.

b) *El Acuerdo Especial.*

El Acuerdo Especial, complementario del anterior, consta de 16 artículos. En él se regulan las formas de pago, fechas de efectuarlos, interés que devengarán las cantidades aplazadas, distribución de gastos, etc.

Aunque luego se han ido variando los porcentajes con la admisión de nuevos miembros, originariamente la participación en INTELSAT fue la siguiente: Estados Unidos, 61 por 100; Gran Bretaña, 8,4 por 100; Francia, 6,1 por 100; República Federal Alemana, 6,1 por 100; Canadá, 3,75 por 100; Australia, 2,75 por 100; Italia, 2,2 por 100; Suiza, 2 por 100; Japón, 2 por 100; España, 1,1 por 100; Bélgica, 1,1 por 100; Holanda, 1 por 100; Suecia, 0,7 por 100; Portugal, 0,4 por 100; Dinamarca, 0,4 por 100; Noruega, 0,4 por 100; Austria, 0,2 por 100; Irlanda, 0,35 por 100, y Ciudad del Vaticano, 0,05 por 100. A 31 de diciembre de 1970, los diez países que más habían utilizado los satélites (equivalencia de medios circuitos) eran: 1, Estados Unidos, 2.090,3; 2, Gran Bretaña, 313; 3, Japón, 202; 4, Canadá, 137; 5, República Federal Alemana, 129; 6, Italia, 128; 7, Australia, 107; 8, Francia, 104; 9, Argentina, 80; 10, España, 78. (El total de utilización de satélites por todos los países fue de 4.388,1.) A la vista de la cuota de aportación a INTELSAT y del uso que de los satélites han efectuado algunos países,

han realizado excelentes inversiones. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 1970, Japón, con una cuota de inversión de 1,725, ha tenido una utilización del 4,90 por 100; España, con una cuota de 0,949, ha tenido una utilización de 1,80 por 100; Gran Bretaña, 7,245 y 9,52 por 100, respectivamente; Chile, 0,280 y 1,04 por 100; Grecia, 0,093 y 0,74 por 100; Italia, 1,898 y 2,95 por 100; Panamá, 0,039 y 0,69 por 100... Para otros los números no son tan favorables. Estados Unidos, con una cuota de inversión de 52,614, sólo lo ha utilizado el 48,11 por 100; México, 1,459 y 0,58 por 100, respectivamente; Francia, 5,261 y 2,39 por 100; República Federal Alemana, 5,261 y 2,97 por 100; Portugal, 0,345 y 0,2 por 100...

c) *Arbitraje.*

Más adelante, y con objeto de poder dirimir cualquier contienda, se firmó en Washington (4 de junio de 1965) un Acuerdo Adicional sobre Arbitraje, compuesto de 13 artículos, para resolver aquellas desavenencias de orden jurídico que no hayan podido dirimirse de otra suerte. En el procedimiento arbitral únicamente podrán ser partes: a), todo signatario, y b), el ICSC. Para la composición del Tribunal Arbitral, cada signatario propondrá al Comité Interino el nombre de un experto jurídico, de entre los cuales se escogerán siete, que serán nombrados por un período de dos años, siendo su mandato renovable. Los Presidentes del Tribunal de Arbitraje se escogerán del Grupo de expertos jurídicos que, a su vez, nombrarán un Presidente*. El laudo que emita el Tribunal estará fundado en la interpretación del Acuerdo Provisional, del Acuerdo Especial, del propio Acuerdo de Arbitraje, con sujeción a los principios jurídicos generalmente aceptados. El Acuerdo adicional de Arbitraje⁹ permanecerá en vigor mientras se halle vigente el Acuerdo Especial. No deja de extrañar que para dirimir las diferencias no se mencione, en forma alguna, al Tribunal Internacional de Justicia y que se haya preferido establecer un nuevo Acuerdo a este fin concreto. La única referencia a las Naciones Unidas, en los tres Acuerdos, es la que recoge el artículo XIV del Acuerdo Provisional, a propósito del registro del texto en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

⁹ España firmó el Acuerdo adicional de Arbitraje el propio 4 de junio de 1965. Su texto en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 82, de 6 de abril de 1966, y en el libro citado de TAPIA SALINAS, pp. 407 y ss.

* Después de escrito este artículo, fue nombrado, por unanimidad, Presidente del grupo de expertos el español Raimundo Pérez Hernández, Ministro Plenipotenciario de la Carrera Diplomática española.

III. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES POR SATÉLITE (INTELSAT) (WÁSHINGTON, 1971)

Según lo previsto en el artículo IX del Acuerdo Provisional, el Comité Interino presentó a los Estados miembros, el 1 de enero de 1969, un informe con las recomendaciones oportunas para la constitución de un sistema mundial internacional que sustituyera al régimen provisional. Y los Estados Unidos convocaron en Wáshington una conferencia plenaria a tal fin, que comenzó el 24 de febrero de 1969. Pronto se vio que no todos los países participantes abundaban en las mismas ideas respecto al futuro de INTELSAT. Los Estados Unidos, secundados por otros países, sostenían que INTELSAT debía ser una organización comercial, eficaz y rediticia, más bien que una organización internacional, tendiendo, por lo tanto, a que fuera COMSAT la sociedad que continuara con la gestión y temerosos de perder su derecho de veto en la organización. Como consecuencia, y basado siempre en la eficacia, querían impedir la multiplicación de redes regionales, tratando de ampliar las competencias de INTELSAT a otros servicios de comunicaciones (metereología, radiodifusión directa, control de la navegación aérea en lugares tan cargados como el Atlántico Norte...). Por otra parte, muchos países europeos mantenían ideas contrarias: estimaban que INTELSAT debería convertirse en una organización internacional cuya gestión y dirección fuera totalmente internacional, para evitar cualquier tipo de monopolio, previendo la posibilidad de satélites nacionales o regionales con tal que no perjudiquen a INTELSAT, solicitando una mayor participación no-norteamericana en la construcción de los satélites y no viendo de buen grado el monopolio norteamericano de las marcas utilizadas en la construcción de los mismos. Con tan diversos puntos de vista no puede extrañar que la I Conferencia Plenaria se prolongase hasta el 20 de marzo y que fuera necesaria la celebración de otras dos (II - 16 a 20 de marzo de 1970, y III - 16 de abril-20 de mayo de 1971), aparte de otras reuniones del Grupo de Trabajo Intersesional. Por fin, el 20 de agosto de 1971 pudieron firmarse¹⁰ en Wáshington dos acuerdos: el primero, el intergubernamental, en virtud del cual se establece la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT), citado en el futuro como *Acuerdo*; el segundo, uno operativo, citado en el futuro como *Acuerdo Operativo*. E identificando

¹⁰ España suscribió el propio día de la firma ambos Acuerdos.

en el primero como *Acuerdo Provisional* y *Acuerdo Especial* a los de Washington (1964), terminología que ya ha sido adoptada páginas arriba.

a) *El Acuerdo Intergubernamental*

El Acuerdo consta de un preámbulo, XXII artículos y cuatro anexos: A) Funciones del secretario general; B) Funciones del contratista de servicios de gerencia; C) Disposiciones relativas a la solución de controversias (arbitraje), y D) Disposiciones transitorias. Lógicamente, la experiencia acumulada desde la firma de los Acuerdos de 1964 ha sido recogida en los nuevos textos, y si bien algunos aspectos han sido conservados, otros son totalmente innovadores, según se verá a continuación. El artículo II advierte que se establece el nuevo INTELSAT con el fin de «continuar y perfeccionar sobre una base definitiva la concepción, desarrollo, construcción, instalación, mantenimiento y explotación del segmento espacial¹¹ del sistema comercial mundial de telecomunicaciones por satélite, establecido conforme a las disposiciones del Acuerdo Provisional y del Acuerdo Especial». Se advierte—sin que esto haya supuesto variación con respecto al régimen anterior—que cada Estado signatario del Acuerdo deberá designar una entidad de telecomunicaciones, pública o privada, para que firme el Acuerdo Operativo, partiendo de la base de que las relaciones entre Estado y entidad designada se regirán por la respectiva ley nacional. Y se reconocen los derechos y obligaciones de los miembros (artículo XIV), éstas especificadas cuando se trate de establecer, adquirir o utilizar instalaciones de segmento espacial separadas de los del segmento espacial de INTELSAT.

1. *Objetivos.*

INTELSAT tendrá como objetivo primordial el suministro, sobre una base comercial, del segmento espacial necesario para proveer a todas las áreas del mundo y sin discriminación, servicios internacionales públicos de telecomunicaciones de alta calidad y confianza (artículo III). También tienen la misma consideración, los servicios nacionales públicos de telecomunicaciones: a) entre áreas separadas por áreas que no se hallen bajo la jurisdicción del Estado interesado o entre áreas separadas por alta mar, y b) entre áreas que no estén comunicadas entre sí mediante instalaciones

¹¹ En el artículo I se advierte que el término «segmento espacial» designa los satélites de telecomunicaciones, las instalaciones y los equipos de seguimiento, telemetría, telemando, control, comprobación y demás conexos necesarios para el funcionamiento de dichos satélites.

terrestres de banda ancha y que se hallen separadas por barreras naturales de un carácter tan excepcional que impidan el establecimiento viable de instalaciones terrestres de banda ancha entre tales áreas. De esta forma se amplía la utilización de INTELSAT. Dentro de lo señalado en el apartado *a)*, España ha sido el primer país del mundo que ha utilizado los servicios de INTELSAT-IV, F-2 para la comunicación entre sus propios territorios: entre la Península y las islas Canarias¹².

2. *Status* jurídico.

Desde un punto de vista jurídico, formalmente se ha mantenido cierto paralelo en los textos de 1964 y 1971. Si en el plan provisional se firmaron dos Acuerdos interdependientes, en el definitivo se ha ido a la misma solución. Si en 1964 el Acuerdo Provisional fue firmado por los Estados y el Acuerdo Especial por las entidades de telecomunicaciones, públicas o privadas, designadas por aquéllos, lo mismo se prevé en 1971: el Acuerdo será suscrito por los Estados, y el Acuerdo Operativo, por las entidades de telecomunicaciones designadas, según se ha dicho más arriba. Con la experiencia también, desde un punto de vista formal, que el tema del arbitraje no constituye documento aparte como en 1965, sino que aparece como anexo del Acuerdo.

En los asuntos de fondo, por el contrario, el cambio es acentuado. El Acuerdo Provisional no otorgaba a INTELSAT personalidad jurídica. El Acuerdo de 1971 afirma taxativamente (artículo IV) que INTELSAT gozará de personalidad jurídica, teniendo la plena capacidad necesaria para: *a)* concertar Acuerdos con Estados u organizaciones internacionales; *b)* contratar; *c)* adquirir bienes y disponer de ellos; *d)* actuar en juicio. El cambio efectuado es consecuencia del camino recorrido; no en balde se ha pasado de hablar de simple «consorcio» en el Acuerdo Provisional a hablar de «organización» en el Acuerdo definitivo.

3. Principios financieros.

Consecuencia de lo anterior es la declaración (artículo V) de que INTELSAT será la propietaria del segmento espacial de INTELSAT y de todos los demás bienes adquiridos por INTELSAT. En el Acuerdo Operativo se verá cómo cada signatario tendrá una participación de inversión

¹² Al inaugurarse el 25 de abril de 1971 la estación terrena de Agüimes, en las islas Afortunadas

correspondiente a su porcentaje de la utilización total del segmento espacial de INTELSAT por todos los signatarios.

Cada signatario contribuirá a las necesidades de capital de INTELSAT, recibiendo un interés y, en su caso, una amortización por el uso de ese capital.

Cada usuario del segmento espacial habrá de abonar los cargos de utilización. Las tasas de utilización serán las mismas para todos los signatarios, cualquiera que sea la cantidad aportada.

INTELSAT podrá, previa aprobación unánime, financiar y tener la propiedad de los satélites e instalaciones conexas para servicios públicos nacionales, internacionales o especializados—no militares—de telecomunicaciones en territorios bajo la jurisdicción de una o más Partes.

4. Estructura.

El Acuerdo Provisional preveía dos órganos: el ICSC y el COMSAT. El Acuerdo de 1971 prevé, en cambio, cuatro: *a)* la Asamblea de Partes; *b)* la Reunión de Signatarios; *c)* la Junta de Gobernadores; *d)* un órgano ejecutivo responsable ante la Junta de Gobernadores. ¿Qué órgano es más importante? ¿Existe una jerarquía entre ellos? Salvo lo que más adelante se exprese, el artículo VI es tajante al decir que «ningún órgano tomará decisiones o actuará de cualquier otro modo que altere, anule, demore o de cualquier manera que obstaculice el ejercicio de un poder o el cumplimiento de una responsabilidad o función atribuida a otro órgano», y tanto la Asamblea como la Reunión o la Junta «tomarán nota cada una y darán debida y adecuada consideración a toda resolución o recomendación tomada o punto de vista expresado por otro de estos órganos». La práctica y la buena fe de los signatarios será la que habrá de decir la última palabra sobre las relaciones entre los órganos, aunque el papel de la Asamblea es preponderante. Es difícil, por otra parte, la aplicación estricta del artículo VI cuando el artículo VII, párrafo *c)*, inciso VI), faculta a la Asamblea de Partes a «considerar y expresar sus puntos de vista sobre los informes presentados por la Reunión de Signatarios y la Junta de Gobernadores sobre la ejecución de las políticas generales, las actividades y el programa a largo plazo de INTELSAT». Y cuando la Reunión de Signatarios está autorizada (artículo VIII, párrafo *b)*, inciso X), para «considerar y expresar sus puntos de vista sobre el informe de gerencia presentado por la Junta de Gobernadores a la Asamblea de Partes». Y cuando la Junta de

Gobernadores (artículo X, párrafo *b*), debe informar sobre las acciones o decisiones tomadas con respecto a las resoluciones, recomendaciones o puntos de vista a ella dirigidos por la Asamblea de Partes o Reunión de Signatarios, explicando las razones por las que se hubieran tomado dichas acciones o decisiones. Aún es prematuro enjuiciar sobre si el sistema seguido será el mejor. La experiencia puede resultar interesante y, caso de ser positiva, podría marcar nuevos rumbos en la organización internacional.

a) *La Asamblea de Partes (artículo VII).*

Estará compuesta por todos los Estados signatarios (Partes) y es el órgano principal de INTELSAT. Llevará la política general y los objetivos a largo plazo de INTELSAT, según los principios, propósitos y alcance de actividades establecidas en el Acuerdo. La Asamblea evitará que las actividades de INTELSAT entren en conflicto con cualquier convención multilateral general, compatible con el Acuerdo, y a la que se hubieran adherido, por lo menos, dos tercios de las partes; considerará las propuestas de enmienda del Acuerdo; autorizará la utilización del segmento espacial de INTELSAT e instalaciones conexas para servicios especializados de telecomunicaciones; aplicará el principio de no discriminación a las reglas citadas en el artículo VIII, párrafo *b*), inciso V; expresará sus conclusiones respecto de la intención de establecer, adquirir o utilizar instalaciones de segmento espacial separadas del de INTELSAT; decidirá respecto a las relaciones oficiales entre INTELSAT y los Estados y las organizaciones internacionales; dará su conformidad al nombramiento del Director General...

Cada Parte tiene un voto, y las decisiones se tomarán por mayoría, salvo en las cuestiones sustantivas, que se necesitarán dos tercios de los representantes presentes y votantes. La decisión de si una cuestión es sustantiva o de procedimiento se tomará por simple mayoría de presentes y votantes.

La Asamblea se reunirá cada dos años. La primera reunión ordinaria será convocada por el Secretario General dentro del año de la entrada en vigor del Acuerdo. Se prevé la celebración de Asambleas extraordinarias. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

En los acuerdos de 1964 no existía órgano alguno parecido a éste. El papel de los Gobiernos, aun siendo importante, no había quedado debidamente institucionalizado. Ahora a la Asamblea de Partes no se le conceden facultades de gestión, pero queda consignada su categoría de órgano principal.

b) *La Reunión de Signatarios (artículo VIII).*

Tanto en el régimen establecido en 1964 como en 1971, los inversores en INTELSAT son los Signatarios que firmaron el respectivo acuerdo comercial, esto es, el Acuerdo Especial y el Acuerdo Operativo, respectivamente. En la versión 1964, los Signatarios se hacían oír a través del ICSC; ahora se crea un nuevo órgano, la Reunión que dará la debida y adecuada consideración a las resoluciones, recomendaciones y puntos de vista que le remitan la Asamblea de Partes o la Junta de Gobernadores (en materia de enmiendas al Acuerdo, por ejemplo). A la Asamblea de Partes preparará informe relativo a la ejecución de la política general, las actividades y el programa a largo plazo de INTELSAT. A la Junta de Gobernadores expresará sus puntos de vista sobre el informe anual y estados financieros; sobre futuros programas, incluso con posibles implicaciones financieras; sobre el aumento de capital de INTELSAT previsto en el artículo 5 del Acuerdo Operativo, y sobre todo—aspecto muy importante—procederá anualmente a las determinaciones previstas en el artículo IX sobre representación y composición de la Junta de Gobernadores, facultad ésta de extrema relevancia, según se verá. La Reunión de Signatarios es la encargada de establecer, mediante recomendación de la Junta de Gobernadores, las reglas relativas a: a) la aprobación de estaciones terrenas para acceso al segmento espacial de INTELSAT; b) la asignación de la capacidad del segmento espacial de INTELSAT, y c) el establecimiento y ajuste de las tasas de utilización del segmento espacial de INTELSAT sobre una base no discriminatoria. También habrá de estudiar las quejas o retiradas de los Signatarios.

Las disposiciones tomadas respecto a la representación y forma de votación es análoga a la de la Asamblea de Partes. También se prevén reuniones ordinarias y extraordinarias, aunque cambia la periodicidad de aquéllas (cada año) y la fecha de iniciación de la primera (dentro de los nueve meses de entrada en vigor). La Reunión también adopta su propio Reglamento. Tanto los gastos de la Asamblea de Partes como los de la Reunión de Signatarios serán considerados como un gasto de los previstos en el artículo 8 del Acuerdo Operativo.

c) *La Junta de Gobernadores (artículos IX y X).*

Aunque estructuralmente, grandes diferencias, pues, separan a los Acuerdos de 1964 y de 1971, conviene destacar que en ambos se contó con la

existencia de un ente de gobierno capaz de dirigir el sistema. Si en 1964 tal cometido se entregó al ICSC—en donde estaban representados los signatarios del Acuerdo Especial, con las variantes ya expresadas—, ahora también existe un ente representativo de los signatarios del Acuerdo Operativo y que ha sido bautizado con el nombre de Junta de Gobernadores, que en línea de máxima disfruta de mayor responsabilidad y esfera de acción que el ICSC. Como éste, la Junta tendrá la responsabilidad de la concepción, desarrollo, construcción, establecimiento, explotación y mantenimiento del segmento espacial de INTELSAT, pero con la diferencia de que ahora sus poderes y funciones, encuadrados dentro de lo dispuesto por el Acuerdo y el Acuerdo Operativo, quedan puntualizados en veintisiete incisos del párrafo *a)* del artículo X. En realidad se institucionaliza la experiencia adquirida por el ICSC en el transcurso de los años, añadiendo ahora las relaciones con respecto a los nuevos órganos creados: la Asamblea de Partes y la Reunión de Signatarios, a lo que se aludió en su lugar. La Junta, pues, es la que ha de llevar el peso ejecutivo de toda la política de INTELSAT, por lo que ha de reunirse en cuantas ocasiones sea necesario, y nunca menos de cuatro veces al año, concediéndosele la facultad de nombrar y revocar al Secretario General y al Director General, así como a los altos funcionarios que de ellos dependan, y de establecer las reglas internas de funcionamiento necesarias.

Una diferencia fundamental separa a la Junta de Gobernadores del ICSC: antes, la representación en el ente de gobierno venía fijada por la participación en la inversión y recogida en el Acuerdo Provisional; ahora, se cambia el sistema; ya no se fija de una vez para siempre en el Acuerdo, sino que será la Reunión de Signatarios la que establecerá periódicamente cada año el valor mínimo de cada acción participatoria, de manera que la Junta de Gobernadores esté compuesta sobre una base de 20 miembros. Un Gobernador puede representar a un Signatario o a un grupo de dos o más Signatarios. Algunos Signatarios o grupos de Signatarios pueden llegar a perder su representación en la Junta de Gobernadores si su participación llegara a ser inferior a la fijada para ese año por la Reunión de Signatarios¹³. Otro aspecto también importante se tiene ahora en cuenta para la composición de la Junta: junto al criterio económico de inversión, el geográfico,

¹³ El artículo IX, párrafo B, inciso iii, da unas pautas a la Reunión de Signatarios para fijar la participación de inversión mínima, según que la Junta de Gobernadores tuviera, en el momento de efectuarse la determinación: *a)* de veinte a veintidós gobernadores; *b)* más de veintidós gobernadores; *c)* menos de veinte gobernadores.

en el caso de que por razones económicas no se hubiera alcanzado ya la representación. Ninguna de las regiones definidas por la UIT y aceptadas en el Convenio de Montreux de 1965 dejarán de estar representadas, sin que el número exceda de dos gobernadores de cualquier región definida por la Unión, o de cinco del total de las regiones. Por el momento, y hasta tanto tenga lugar la primera asamblea de la Reunión de Signatarios, la participación de inversión mínima que dará derecho a estar representado en la Junta de Gobernadores será igual a la participación de inversión del Signatario que ocupe el decimotercero lugar en la lista por orden decreciente de los montos de las participaciones de inversión iniciales de todos los Signatarios.

A efectos de votación, cada Gobernador tendrá una participación de voto igual a la parte de participación de inversión del Signatario o grupo de Signatarios que representa, y que se basa en la utilización del sistema INTELSAT en los servicios públicos de telecomunicaciones internacionales o nacionales. Pero con objeto de balancear mejor los intereses de los grandes y de los pequeños Signatarios, se advierte que ningún Gobernador podrá tener en sus manos más del 40 por 100 del total de votos representados en la Junta de Gobernadores; pero si su participación económica le diera derecho a esos votos o a más, el excedente se distribuirá en partes iguales entre los demás miembros en la Junta de Gobernadores. Para obtener el *quórum* se atiende a la siguiente alternativa: *a)* o una mayoría de la Junta que incluya, por lo menos, dos tercios del total de la participación; *b)* o que estén el número total de Gobernadores, menos tres, independientemente del monto de las participaciones de voto que representen. Se recomienda la unanimidad para las decisiones de la Junta; si ésta no se alcanzara en las cuestiones sustantivas, se ofrece otra alternativa paralela a la anterior: *a)* o voto afirmativo de un mínimo de cuatro Gobernadores que tengan, por lo menos, dos tercios del total de la participación; *b)* o voto del número total de Gobernadores, menos tres, independientemente del monto de las participaciones de voto que representen. En las cuestiones de procedimiento es suficiente una mayoría simple de Gobernadores presentes y votantes (un voto cada uno). El presidente de la Junta decidirá si una cuestión es sustantiva o de procedimiento; contra esta decisión puede ir la Junta con mayoría de dos tercios de gobernadores presentes y votantes (un voto cada uno). La Junta adoptará su propio Reglamento.

d) *Órgano ejecutivo (artículos XII y XI).*

Sin nombre especial se configura la existencia de un órgano ejecutivo, encargado de manejar INTELSAT, al frente del cual habrá un Secretario General hasta el 31 de diciembre de 1976, fecha en que será sustituido por un Director General. Posiblemente sea en la estructuración de este órgano donde aparecieron más encontrados los puntos de vista de los Estados participantes en Washington. Los que con una visión más comercial creían que la mejor defensa de todos era que uno de ellos se encargara de la empresa, teniendo en cuenta los resultados positivos obtenidos por COMSAT desde 1964 a 1971; los que estimaban, por el contrario, que para el futuro de INTELSAT era preferible que ésta actuara como una organización independiente, con un cuadro de mandos independiente. La verdad es que la solución final fue un tanto salomónica, pues el nuevo órgano ejecutivo creado como tal no entrará a funcionar sino seis años después de la entrada en vigor del Acuerdo. Durante este período de tiempo y, por lo tanto, hasta 31 de diciembre de 1976, a su frente habrá un Secretario General, nombrado por la Junta de Gobernadores, y ante ella responsable de la realización de todos los servicios de gerencia, quien ostentará «la representación legal de INTELSAT» y quien habrá de garantizar «las más altas normas de integridad, competencia y eficiencia». Durante este lapso de tiempo, «la realización de servicios técnicos y operativos de gerencia «serán llevados a cabo por COMSAT, previa estipulación del correspondiente contrato con INTELSAT», según las pautas marcadas en el anexo B del Acuerdo. COMSAT aparece ahora como una mera contratista de servicios de gerencia, por lo que podrá negociar, otorgar, enmendar y administrar los contratos en representación de INTELSAT, dentro de los límites de sus responsabilidades. COMSAT es directamente responsable ante la Junta de Gobernadores, y por ello el Secretario General—que podrá suministrar cuanto información estime necesaria a la Junta de Gobernadores—podrá observar, pero no intervenir en las negociaciones de los contratos principales, de exclusiva incumbencia de COMSAT. Labor del Secretario será la de, aparte de suscribir contratos menores, ir preparando, dentro de los plazos establecidos, el estudio sobre las disposiciones definitivas de gerencia¹⁴.

El 31 de diciembre de 1976 asumirá su cargo el Director General, que será nombrado también por la Junta de Gobernadores y confirmado por la

¹⁴ Todo el anexo A del Acuerdo se dedica a las funciones del Secretario General.

Asamblea de Partes con la suficiente antelación para que pueda hacerse cargo en el momento debido de todos los servicios de gerencia—incluyendo el desempeño de las funciones realizadas hasta ese momento por el Secretario General—y de la supervisión de la actuación del contratista de servicios de gerencia. Una vez tomado posesión del cargo y si todavía continuara en vigor el contrato con COMSAT, ésta lo ejecutará hasta su terminación, pero bien entendido que entonces será responsable ante el Director General y no ante la Junta de Gobernadores. Desde que el Director General entre en funciones—he aquí el nudo gordiano de la cuestión—contratará con una o más entidades competentes la realización de funciones técnicas y operativas en la máxima extensión posible dentro de la debida consideración a los costos y compatible con los criterios de idoneidad, eficacia y eficiencia. Dichas entidades podrán poseer nacionalidad diversa o ser una sociedad internacional de propiedad y bajo el control de INTELSAT. En el plazo de seis años hay que estructurar, pues, este órgano ejecutivo de INTELSAT, cuyo funcionario principal y representante legal será el Director General.

5. Solución de controversias.

En el artículo XVIII se expresa el deseo de que toda controversia jurídica que pudiera surgir entre las Partes o entre INTELSAT y alguna Parte, o algún Estado que dejara de ser Parte se solucione acudiendo a un tribunal de arbitraje, compuesto de tres miembros y constituido conforme a las disposiciones recogidas en el anexo C del Acuerdo. Cada Parte proporcionará el nombre de dos jurisperitos, entre los cuales la Asamblea de Partes seleccionará once personas para formar un grupo del que saldrán los presidentes y suplentes. Para tal selección habrá de procurarse que la composición del grupo siempre refleje una adecuada representación geográfica, y que los principales sistemas jurídicos de las Partes estén representados. Así, pues, con respecto al sistema anterior, se amplía el número de seleccionados. En el anexo C, y salvo de forma esporádica (artículo 3, párrafo g), al referirse a una situación transitoria que eventualmente pudiera surgir, no se menciona el Tratado de Arbitraje de 1965. *A contrario* de las reiterativas referencias al artículo XVIII del Acuerdo, al artículo 20 del Acuerdo Operativo y al anexo C del primero, se deduce que sólo las normas y disposiciones en ellos contenidas serán las aplicables.

6. Varios.

Se ratifica a Washington como sede de INTELSAT. Los Acuerdos, a los que no podrá hacerse reserva alguna, entrarán en vigor sesenta días después de que dos tercios de los Estados, que eran partes en el Acuerdo Provisional en la fecha en que el Acuerdo se abrió a la firma: a) lo hayan firmado no sujeto a ratificación, aceptación o aprobación; b) o lo hayan ratificado, aceptado o aprobado; c) o se hayan adherido a él. Cualquier Parte puede proporcionar enmiendas al Acuerdo (artículo XVII) y retirarse eventualmente, si así fuera su deseo, siempre que cumpla las obligaciones pendientes (artículo XVI). Por último, pero no en último lugar, ya que ello es reflejo de la importancia que los satélites han de tener en la comunicación entre los pueblos de habla española, se reconoce que las lenguas oficiales y de trabajo de INTELSAT serán el español, el francés y el inglés (los textos fehacientes de 1964 estaban redactados sólo en francés e inglés).

b) *El Acuerdo Operativo.*

El Acuerdo Operativo consta de un breve preámbulo, 24 artículos y un anexo de disposiciones transitorias. Va ligado al Acuerdo intergubernamental, y su vigencia depende de la de éste. Páginas atrás quedaron recogidos los porcentajes que los países signatarios, inicialmente, de los Acuerdos de 1964 habían de pagar del capital total de INTELSAT. Y se advirtió que estas cuotas fueron rebajándose proporcionalmente entre ellos a medida que nuevos Estados entraban a participar. En aquel entonces tales cuotas se fijaron en base a estimaciones hechas sobre el posible uso del sistema INTELSAT por cada país. Bien se sabía que tales estimaciones eran provisionales, y los números han demostrado que hubo países que salieron beneficiados y otros que salieron perjudicados al comparar los porcentajes de inversión y de utilización del sistema. Sobre la experiencia adquirida, ahora no se fija con carácter definitivo la participación de cada Estado. Se ha buscado una fórmula más flexible y equitativa; se pretende que cada Signatario tenga una participación de inversión equivalente a su porcentaje de la utilización total del segmento espacial de INTELSAT por todos los Signatarios, y para que estos ajustes puedan efectuarse con la mayor precisión, se prevé que todos los años (el primero de marzo) se fijarán las cuotas, que se revisarán asimismo cada vez que se den algunos de los supuestos recogidos en el artículo 6, bien entendido que ningún Signatario puede

tener una participación en la inversión inferior al 0,05 por 100. Con esta inversión figuran veinte países. Con inversiones superiores a la unidad, en razón de la utilización efectiva del sistema: Estados Unidos, 38,28 por 100; Gran Bretaña, 10,86 por 100; Australia, 4,32 por 100; Japón, 4,11 por 100; Canadá, 3,12 por 100; Francia, 2,98 por 100; Italia, 2,49 por 100; Alemania, 2,38 por 100; Pakistán, 2,37 por 100; España, 1,85 por 100; Israel, 1,76 por 100; Filipinas, 1,65 por 100; Argentina, 1,27 por 100; Brasil, 1,23 por 100; China, 1,19 por 100; Tailandia, 1,19 por 100; México, 1,06 por 100. Los doce primeros países citados integrarán, pues, la Junta de Gobernadores. Y los intereses del grupo hispanoparlante estarán representados sólo por España.

Es decir, dos modificaciones de carácter trascendente, a la que se añade la de la ampliación del tope de capital de INTELSAT, que se fija en 500 millones de dólares, aunque se faculta a la Junta de Gobernadores para, en caso de necesidad, elevar hasta un 10 por 100 dicho tope. Mayores aumentos sólo son posibles si los autoriza la Reunión de Signatarios.

Junto a otros detalles financieros recogidos en el Acuerdo Operativo destacan los extremos de adquisiciones y de inversiones, objeto de agudas discusiones en las Conferencias de plenipotenciarios preparatorias de los Acuerdos de 1971. Todos los contratos relacionados con la adquisición de bienes y la contratación de servicios requeridos por INTELSAT se adjudicarán conforme a lo dispuesto en el artículo XIII del Acuerdo, el artículo 17 del Acuerdo Operativo y los procedimientos, reglamentos, términos y condiciones establecidos por la Junta de Gobernadores, es decir, se efectuarán sobre ofertas en licitación pública internacional a los licitantes que ofrezcan la mejor combinación de calidad, precio y plazo de entrega óptimo. Y siempre buscando el sistema de que el contrato que se otorgue estimule, en los intereses de INTELSAT, la competencia mundial, aunque en ciertos casos especificados en el artículo 16 del Acuerdo Operativo, podría prescindirse de la licitación internacional. La propiedad de las patentes era un tema que preocupaba profundamente a muchos países europeos. Al fin se llegó a la decisión de que sea INTELSAT la que adquirirá, en relación con cualquier trabajo realizado por INTELSAT, o en su nombre, los derechos sobre las invenciones e información técnica que sean necesarios para los intereses comunes de INTELSAT y los Signatarios en su carácter de tales, pero no más de tales derechos. En el caso de trabajos efectuados por contrato, tales derechos se obtendrán sobre una base de no exclusividad.

Al igual que anteriormente, sólo se menciona a las Naciones Unidas en el Acuerdo y en el Acuerdo Operativo para recordar la obligación del registro en la Secretaría del Organismo internacional. En cambio, parece tenerse ahora mayor deferencia con la Unión Internacional de Telecomunicaciones, pues en el artículo 13 que el Acuerdo Operativo le dedica se recuerda que INTELSAT, además de observar las reglas *pertinentes* de la UIT, dará la *debida* consideración a las recomendaciones y procedimientos *pertinentes* del CCITT, del CCIR y del IFRB. Se han puesto en cursiva las palabras del texto, pues así se comprende mejor el alcance, un tanto formal, de la referencia.

FÉLIX FERNANDEZ-SHAW