

# LA CONVENCIÓN DE GINEBRA SOBRE LA PLATAFORMA CONTINENTAL

Por el Dr. ANTONIO GOMES ROBLEDO

Asociado del I.H.L.A.D.I.

Ministro Plenipotenciario y Presidente de la Comisión Consultiva de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México

Miembro del Comité Jurídico Interamericano

Delegado de México a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Ginebra, febrero-abril 1958) ha sido seguramente uno de los acontecimientos más memorables en la historia de la codificación y desarrollo progresivo del Derecho de gentes convencional. Por espacio de más de dos meses los representantes y expertos de 86 Estados laboraron ímprobamente, animados todos del deseo de alcanzar un consenso universal en materia tan ardua y tan vital y en la que tan difícil parecía conciliar los diversos intereses nacionales. Tratábase, por otra parte, de una de las más osadas ambiciones del pensamiento jurídico, como lo es la de extender el imperio del Derecho a la porción con mucho la mayor de nuestro planeta, es decir, a los mares que bañan por todos sus términos la tierra que habitamos. Empresa la más cautivante por cierto para el jurista, pero la más temerosa también para el hombre de Estado, que no sin extremada cautela podría comprometer la libertad de acción de su país en ámbitos que con razón parecen infinitos., y que en gran parte permanecen aún inexplorados.

Los resultados han sido, no obstante, superiores a las esperanzas. A menos que los Estados signatarios no ratifiquen las convenciones acordadas, en el número necesario para hacerla entrar en vigor, puede decirse desde hoy que contamos ya con un Derecho marítimo convencional, pleno y coherente, en sus más importantes aspectos. Aparte de buen número de resoluciones, no carentes por cierto de valor jurídico, la Conferencia aprobó, como instrumentos por excelencia creadores de derecho, cuatro convenciones en el orden siguiente: Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, Convención sobre Alta Mar, Convención sobre Pesca y Conservación de los Re-

cursos Vivos de la Alta Mar y Convención sobre la Plataforma Continental.

Hubo que lamentar, es verdad la falta de acuerdo en varios puntos, en lo tocante sobre todo a la anchura del mar territorial. Pero aparte de que este resultado ya podía anticiparse, tampoco puede hablarse, aun en este punto preciso, de un fracaso completo, pues por lo menos quedó abolida para siempre, con certificado de defunción incontestable y con entierro de primera clase, la obsoleta norma de las tres millas. Por lo menos no podrá ya decirse que los Estados que han fijado a su mar territorial una extensión mayor y sobre todo si lo hacen dentro de los límites razonables, están violando el Derecho internacional. Ahora bien: esto sólo basta para crear un nuevo clima de acercamiento y comprensión en esta materia y para robustecer la esperanza de que algún día será posible llegar en este punto también, al acuerdo deseado.

Siéndome obviamente imposible entrar aquí, ya no digamos en el análisis, pero ni siquiera en la más sumaria descripción de las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar, me limitaré a unos breves comentarios sobre una de ellas que considero singularmente atrayente para el jurista, y que es la relativa a la plataforma continental.

De otra parte, y dado el carácter altamente técnico de la revista a que estas páginas van destinadas, juzgo impertinente recordar una vez más los antecedentes doctrinales e históricos tan conocidos de los juristas, de la teoría jurídica sobre la plataforma submarina. Con inspección directa del texto aprobado en Ginebra, y reduciéndome aún a los artículos más esenciales de la Convención (los tres primeros prácticamente, y que por algo fueron declarados como no susceptibles de reserva, abordará en seguida y en este orden, las siguientes cuestiones: definición de la plataforma, título del Estado ribereño, el problema de los recursos naturales de la plataforma, y el régimen jurídico, por último, de las aguas suprayacentes.

## DEFINICIÓN DE LA PLATAFORMA

En un instrumento destinado a operar expeditamente entre tan gran número de partes contratantes, era preciso proponer una definición, o una concepción por lo menos de la plataforma continental, que no pudiera prestarse, en la medida de lo posible, al menor equívoco. Una fidelidad escrupulosa a los datos puramente geológicos habría, incluso, hecho imposible toda definición cualquiera, ya que la geología, como se ha dicho con toda razón, no conoce la plataforma, sino las plataformas cuya configuración puede variar hasta el infinito, según la inclinación más o menos pronunciada de la planicie submarina,

las faltas o gargantas que en ella puede ocurrir, las diferentes rupturas de la pendiente al llegar a las cuencas oceánicas propiamente dichas, y todos los demás accidentes que sería por demás enumerar. El jurista con todo, ha tenido siempre la facultad de modificar más o menos la realidad (sin desnaturalizarla), claro está) para ofrecer fórmulas que presenten, como decía Gidel, “los caracteres de uniformidad, fijeza y certidumbre necesarias al trabajo jurídico”.

Fue por estas razones por lo que la Conferencia se decidió como lo había hecho por su parte la Comisión de derecho Internacional de las Naciones Unidas, por aceptar, según lo recomendaba el propio Gidel, la noción vulgar de la plataforma continental, es decir, la isóbata de 200 metros. es esta profundidad en efecto la que de un modo general alcanza la plataforma submarina hasta precipitarse en la pendiente abisal Es ella también la que ofrece de ordinario (en menor profundidad también, por supuesto) las mejores condiciones ecológicas para los recursos vivos del mar. Por todo esto, en suma, era preferible adoptar este criterio práctico antes que endosar, sin restricciones una definición puramente geológica, como la que había dado, por ejemplo, la Comisión Internacional sobre Nomenclatura de las Características del Océano, al definir la plataforma continental, en los siguientes términos:” Una zona en torno al continente, que se extiende desde la línea de la bajamar hasta la profundidad en que se acentúa el descenso del talud hacia una mayor profundidad”.

La Conferencia dio aún un paso más osado al pronunciarse resueltamente por incluir también en la noción de plataforma continental “para los efectos de estos artículos”, el lecho y el subsuelo del mar más allá de la isóbata de 200 metros, “hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas”. Al igual que lo había hecho la Comisión de Derecho Internacional cuyo último proyecto resistió victoriosamente en este punto a odas las críticas), la Conferencia decidió adoptar el doble criterio de la profundidad y la explotabilidad y bien consciente de antemano del reproche de hibridismo que por que por este motivo podría hacerle la geología. Inmensas extensiones submarinas resultaron de este modo adscritas a la soberanía del Estado ribereño, dado que no se fijó término alguno a la explotabilidad, pero la Conferencia prefirió ir a este extremos con tal de evitar los conflictos a que sin duda habría dado lugar la erección de instalaciones de explotación petrolífera por parte de cualesquiera empresas frente a la costa de un Estado extranjero, en los casos en que se hiciesen a una profundidad superior a 200 metros. Después de todo, y tal como resulta con toda evidencia de la Proclamación del Presidente Truman, la explotación de los recursos del subsuelo, y más concretamente aún de los hi-

drocarburos, había sido el motivo preponderante de la nueva proyección de competencia estatal sobre las áreas submarinas. Importaba, por ende, establecer un régimen de absoluta seguridad para estas explotaciones, cuyo incremento será cada vez mayor a medida que vayan agotándose las reservas petrolíferas en el subsuelo de las tierras emergidas, y el mejor arbitrio para este efecto pareció el de dejar al Estado costanero sin concurrente posible hasta donde su propia plataforma tocara la de otro Estado.

### TÍTULO DEL ESTADO RIBEREÑO

El acuerdo de la Conferencia de Ginebra sobre el otro punto crucial de la naturaleza de los derechos del Estado sobre su plataforma continental, ha relegado al limbo de las curiosidades arqueológicas la encendida controversia que a este respecto se movió por tantos años entre los juristas, mientras esos derechos no tuvieron otro fundamento que declaraciones unilaterales, coonestadas a lo más con la concurrencia de otras semejantes o con el silencio de los demás Estados. Aquella humorada de Kirschmann – que todo jurista conoce también – al decir que un trazo de pluma del legislador puede hacer en un momento inútil toda una biblioteca de eruditos comentarios sobre la legislación derogada, pocas veces había tenido aplicación tan cabal como en una decisión de esta especie, emanada de un órgano que encarna por excelencia, hasta donde estos términos pueden aquí ser lícitos, la función legislativa internacional. Pudieron en el pasado tener razón, en todo o en parte, los juristas que, como Scelle, Mouton y La Pradelle, para no hablar sino de los más conspicuos, negaron con singular energía que se hubiese ya constituido una costumbre internacional, en todo el rigor del término, la cual, a falta de Derecho escrito, hubiera podido ser a fuente única del derecho singular de cada Estado sobre su respectiva plataforma submarina. Toda aquella dialéctica pudo estar bien, pero no tiene hoy más actualidad que una glosa medieval, por ejemplo. La Conferencia de Ginebra cortó de una vez por todas el nudo gordiano de estas cavilaciones al pronunciarse, por abrumadora mayoría, en el sentido de que el Estado ribereño ejerce “derechos de soberanía” sobre la plataforma continental.

Hubiera estado mejor, como lo proponía la delegación mexicana, haber hablado lisa y llanamente de soberanía, ya que, con toda evidencia, sólo puede ejercer derechos de soberanía, el soberano mismo. Por otra parte, no se dice en parte alguna de la Convención (ni su texto se presta en absoluto a esta interpretación) que el Estado ribereño ejerza estos derechos por delegación de otro soberano hipotético, que sería en este caso la comunidad internacional. Si la Conferencia, para decirlo de

una vez, eludió el empleo del término “soberanía”, fue sólo por el escrúpulo de que la fuerza expansiva del vocablo y todo lo que él connota, no se proyectara, con irresistible irradiación centrífuga, hacia las aguas suprayacentes y el espacio aéreo, cuya condición de mar y aire libre se quiso a todo trance respetar. Como lo había dicho ya la Comisión de Derecho Internacional en su comentario al artículo 68 de su proyecto “Por esta razón no ha querido (la Comisión) aceptar la soberanía del Estado ribereño sobre el suelo y el subsuelo de la plataforma continental”. A confesión de parte, relevo de prueba.

Fue inútil que se dijera en todos los tonos que el escrúpulo no tenía razón de ser cuando en otro artículo se consagraba de manera terminante la libertad del mar epicontinental y del espacio aéreo correspondiente. Hay aún, por lo visto, tabús verbales aún para las mentes más esclarecidas; tabús que impiden llamar a las cosas por su nombre. *Zu den Sachen selbst!* debería ser para el jurista un imperativo no menos acatado que el que Husserl propuso en esa sentencia para el filósofo. Porque en cuanto a la cosa misma, bien claro está en la Convención de Ginebra que esos derechos de soberanía sobre la plataforma continental no son de ningún modo un título imperfecto o incoativo, por más que se diga en el artículo segundo que el Estado ribereño los ejerce “a los efectos de su exploración y de la exploración de sus recursos naturales”. Esta aparente restricción no expresa en realidad sino el fundamento, la razón de ser de la competencia reconocida al Estado en este ámbito espacial, pero en manera alguna la necesidad de ulteriores actos positivos para corroborar el título. Si alguna duda pudiera haber a este respecto, la desvanece por completo el propio artículo segundo en los párrafos que sigue. En ellos, en efecto, se dice que los derechos del Estado ribereño sobre su plataforma “son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa”; y por si todo esto no pareciera suficiente, se dice aún que “si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la plataforma continental sin expreso consentimiento de dicho Estado”.

La soberanía es el único correlato posible de tales expresiones, y todo hace presumir que así habrá de reconocerse en el futuro, cuando alguna vez se revise la Convención de Ginebra. De las otras fórmulas más tenues, principalmente la de “control y jurisdicción”, apenas hay que hablar, pues fueron todas ellas superadas definitivamente al reconocerse (lo había dicho ya, con gran autoridad, sir Cecil Hurst) que no son, en fin de cuentas, sino variantes verbales de la soberanía.

## EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS NATURALES

Por más que como hemos dicho, las primeras reivindicaciones de la plataforma continental contemplaron perfectamente la explotación de los recursos minerales yacientes en el subsuelo de aquélla, muy pronto se advirtió que no era posible someter a un régimen jurídico distinto los recursos vivos, vegetales y animales, que en alguna manera pudieran decirse adscritos o dependientes de la plataforma. Aparte de que no había ninguna razón para eliminar la vida de las riquezas ahí yacientes, militaba además el argumento de justicia distributiva – esgrimido brillantemente por numerosas delegaciones – en el sentido de que hoy por hoy son apenas las grandes potencias quienes pueden emprender en esas zonas submarinas la explotación de los recursos minerales (hidrocarburos principalmente) mientras que la mayoría de los Estado, por el contrario, de lo que han menester ante todo es de los recursos vivos del mar para el alimento de su población.

Esta corriente de opinión contó luego fácilmente con la mayoría. Lo verdaderamente difícil era determinar cuándo puede decirse con verdad, sin hacer violencia a la naturaleza ni por exceso ni por defecto, que tales o cuales organismos marinos “pertenecen” efectivamente a la plataforma continental. por una parte, no era posible hacer de dichas especies una enumeración exhaustiva e el texto de la Convención, tanto porque esta casuística estaría allí fuera de lugar, como porque ni entre los mismos biólogos u oceanógrafos existe acuerdo unánime a este respecto. El otro camino hubiera sido el de no decir nada, conformándose con usar la ambigua expresión de recursos naturales”, o a lo más, adjetivándola con otra que incluyera los “recursos vivos” o algo por el estilo. Entre uno y otro extremo, la Conferencia consideró que debía por lo menos enunciarse, con toda la precisión posible, un criterio orientador.

En opinión de muchas delegaciones, entre ellas la de México, debían tenerse como pertenecientes a la plataforma continental todos los organismos marinos que en oposición al llamado sistema pelágico (organismos cuyo entero ciclo biológico se desarrolla en el seno de las aguas) forman el sistema bentónico, es decir, el conjunto de organismos, vegetales y animales, en dependencia ecológica directa y obligada con el fondo del mar. Ahora bien, y manteniéndonos en el plano de generalización propio de la ciencia, sostuvimos que estos recursos naturales bentónicos de la plataforma podrían distribuirse en los tres grupos siguientes:

- 1) Las especies fijas o sésiles (edriobentos) adheridas al fondo, tales como algas, esponjas, corales, ostiones, ostras perleras, etc.

2) Las que sin abandonar el fondo (o si lo hacen es transitoriamente) caminan o se deslizan sobre él.

3) Los organismos, que aún siendo nadadores, descansan en el fondo en el momento de la pesca, a causa de sus necesidades biológicas (reproductoras o alimenticias).

Como era de esperarse, esta concepción del sistema bentónico, por más que científicamente sólida- así lo creemos con toda sinceridad – tropezó con la oposición cerrada de las potencias poseedoras de grandes flotas pesqueras en cuyo interés está evidentemente el restringir lo más posible la noción de “pertenencia” de ciertas especies a la plataforma continental. Con todo, no vieron ellas tampoco plenamente reconocidas sus pretensiones. Digamos en conclusión, y puesto que sería imposible dar aquí cuenta de todo el debate, que la Conferencia adoptó la solución de transacción contenida en el siguiente texto:

“Dicha expresión (recursos naturales) comprende asimismo los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, aquellos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo, o sólo pueden moverse en constante contacto físico con dicho lecho y subsuelo”.

Este texto, como se ve, cubre ampliamente las especies sésiles y las especies reptantes en sentido estricto, pero es ambiguo en lo que concierne a los organismos que, aun siendo de suyo reptantes, nadan ocasionalmente, y deja fuera, por último, las especies natatorias, por más que sus individuos puedan encontrarse en el fondo del mar en el momento de la pesca. es más que presumible que todo esto haya de dar ocasión en el futuro a numerosas controversias, pero ante la diversidad de pareceres tan encontrados en materia tan ardua, a Conferencia no pudo hacer más. Harto fue haber logrado por lo menos el reconocimiento explícito de importantes especies marinas entre los recursos naturales que el Estado puede reivindicar para provecho exclusivo de sus nacionales, como pertenecientes a su plataforma submarina.

## EL MAR EPICONTINENTAL

La necesaria contrapartida de esta nuevas proyecciones de competencia estatal, tenía que estar, como lo estuvo, en la seguridad otorgada por el artículo tercero al declarar que “Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no afectan al régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al del espacio aéreo situado sobre dichas aguas.”

Con no menor energía que lo había hecho al reconocer los derechos soberanos del Estado ribereño sobre el lecho y el subsuelo de la plataforma continental, la Conferencia se pronun-

ció, por el otro lado, por el régimen de alta mar, en el sentido jurídico de la expresión, de las aguas epicontinentales. Estas es la vedad completa, según pudo por lo menos apreciarla el autor de estas líneas. La delegación de la República Argentina, si no recuerdo mal, introdujo en un principio una enmienda en el sentido de no reconocer explícitamente en el mar epicontinental sino la libertad de navegación, lo que significaba una equiparación tácita entre dicho mar y las aguas territoriales, en las cuales se reconoce unánimemente, como es bien sabido, el derecho de tránsito inocente. Ahora bien, esta enmienda fracasó del todo (si votada en contra o retirada por la delegación proponente, no recuerdo bien) ante la inequívoca voluntad mayoritaria de no dar por ahora en este terreno un paso más allá. Fue entonces cuando comprendimos verdaderamente la cordura de tantos gobiernos al haberse abstenido de consumir una reivindicación que tan obvia parecía en aquella primera etapa del fervor, como diría Gidel, que suscitó el descubrimiento de este nuevo mundo, como sin hipérbole puede llamarse a la plataforma continental.

Si esta dicotomía jurídica entre la parte sólida y la líquida de esas áreas inmensa podrá mantenerse en el futuro, nadie puede decirlo por ahora con seguro pronóstico. Muchos obstáculos encontrarán sin duda la libertad de pesca y la misma libertad de navegación en aguas erizadas el día de mañana por torres de perforación y otros dispositivos análogos o concomitantes. Pero la vida y el Derecho (que no aspira sino a ser la expresión cumplida de la vida social) pertenecen a otro mundo distinto de la geometría; y el Derecho además cifra su gloria en mantener intacta la libertad allí mismo donde las condiciones de su ejercicio podrían parecer más hostiles. la plataforma continental, en fin de cuentas, no es sino uno de los terrenos más dramáticos en que se desenvuelve este incesante y alternado movimiento de avance y retracción entre el poder del Estado y la libertad de la comunidad internacional; este movimiento también de progreso y retracción (símil, que viene aquí con espontaneidad irresistible) entre la tierra y el mar.