



Análisis del CURI

PROYECCIÓN ESTRATÉGICA DEL URUGUAY EN SUS ESPACIOS MARÍTIMOS

Dr. Sergio Abreu

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales

23 de abril de 2015

Análisis No 03/15

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

PROYECCIÓN ESTRATÉGICA DEL URUGUAY

EN SUS ESPACIOS MARÍTIMOS

Dr. Sergio Abreu

1. Límites del Uruguay

La determinación precisa de un territorio es uno de los elementos que, junto con la población, el gobierno y la capacidad para entrar en relaciones con otros Estados, constituyen al Estado como sujeto de derecho internacional¹. De los elementos referidos, el territorio es el más fijo y sobre el que se sostiene el sentido político y sociológico de la continuidad de un país. De ahí la importancia de darle al concepto certeza –despejando confusiones respecto de la noción de territorio-, y estabilidad –estableciendo en forma clara y definitiva sus límites-.

Teniendo en cuenta que los trabajos relativos a Uruguay de la Comisión de Límites de la Convención sobre Derecho del Mar (1982)² podrían estar concluyendo, el año próximo, con una recomendación acerca de la extensión de nuestra plataforma continental a 350 millas marinas, este análisis está dirigido a aclarar algunas nociones vinculadas a cuál debe ser la definición de nuestro territorio marítimo, nuestra zona económica exclusiva y nuestra plataforma continental. Ello nos permitirá identificar las reglas aplicables en esos espacios, la jurisdicción y, sobre todo, cómo se compatibiliza una visión estratégica de nuestra soberanía, con las normas de Derecho Internacional Público.

Los Estados gozan del atributo de la soberanía sobre su territorio, elemento que explica, por un lado, el funcionamiento de la sociedad internacional, compuesta por Estados igualmente soberanos entre sí y, por el otro, que un Estado ejerza sus competencias en su territorio, con independencia de los demás. Esto explica que al hablar de “soberanía territorial”, se esté indicando el conjunto de competencias de un Estado sobre su espacio físico y que el Derecho Internacional defina al “territorio”, como la extensión geográfica sobre la cual se ejerce la autoridad soberana del Estado.

Ahora bien, esta extensión geográfica incluye varios espacios, sobre los cuales el ejercicio de la soberanía estatal es diferente.

¹ Art. 1º Convención Panamericana sobre los Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 22 de diciembre de 1933.

² En adelante, CONVEMAR

1.1. Espacios sobre los cuales se ejerce soberanía absoluta:

1.1.1. En primer lugar, el “**territorio terrestre**”, delimitado por los tratados de límites con los Estados fronterizos³, que incluye a los ríos, lagos, el suelo y el subsuelo. Este a su vez incluye las aguas subterráneas o acuíferos⁴.

1.1.2. En segundo lugar, el “**territorio marítimo**”, que incluye las “aguas interiores” y el “mar territorial”, espacios donde se ejerce idéntica soberanía absoluta a la que se ejerce sobre el territorio terrestre.

Las “aguas interiores” son las que se encuentran entre la costa y las líneas de base a partir de las cuales se cuentan las demás zonas marítimas. Son por lo tanto, aguas marítimas y no deben confundirse con las “aguas internas” que están totalmente dentro del territorio terrestre y forman parte de éste.

El “mar territorial” se integra con las aguas y el subsuelo costero hasta un máximo de 12 millas marinas, contadas desde las líneas de base trazadas desde la costa.

1.1.3. En tercer lugar, el **espacio aéreo** suprayacente a los territorios terrestre y marítimo señalados anteriormente.

La soberanía sobre el espacio aéreo está establecida desde la Convención de París de 1919. En 1994, con la entrada en vigor de la III CONVEMAR, quedó además claramente definido que dicha soberanía se aplica también sobre las 12 millas de mar territorial que, como vimos, se consideran “territorio marítimo” de los Estados.

1.2. Espacios donde los Estados tienen derechos de soberanía.

Sobre la Zona Económica Exclusiva y en su Plataforma Continental, los Estados tienen “derechos de soberanía”, de naturaleza funcional, en general referidos a su explotación económica, pero no tienen soberanía absoluta sobre los mismos.

1.2.1. La **Zona Económica Exclusiva** (en adelante, ZEE) es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, entre la milla 12 y la 200 (contadas a partir de las listas de base), en la cual los derechos y jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por un régimen jurídico específico establecido en al CONVEMAR.

El Estado ribereño tiene en ella: ⁵

³ En nuestro caso, pese a tener tratados de límites vigentes con nuestros dos países vecinos, tenemos pendientes de solución límites contestados con Brasil (Rincón del Bonete e Isla Brasileira).

⁴ Como el Acuífero Guaraní, sin perjuicio de que, al ser transnacional, se pueda convenir en él una gestión compartida, como sucede con los ríos internacionales (río Uruguay y Río de la Plata).

⁵ Art. 56 CONVEMAR

a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar⁶, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;

b) Jurisdicción, con respecto a: i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) La investigación científica marina; iii) La protección y preservación del medio marino;

c) Otros derechos y deberes previstos en la CONVEMAR.

La Convención establece que el Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo de construir, así como de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de instalaciones y estructuras para, entre otros fines, la exploración y explotación de los recursos naturales existentes en su zona económica exclusiva. Asimismo, tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos de seguridad⁷.

1.2.2. La **Plataforma Continental** comprende el lecho y el subsuelo⁸ de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial –es decir, a partir de la milla 12⁹- y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental¹⁰, cuando éste sobrepasa las 200 millas. Es decir que la CONVEMAR da a los Estados ribereños la posibilidad de probar que la prolongación sumergida de la masa continental se extiende más allá de las 200 millas, hasta una distancia que no exceda de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base¹¹. La prueba de ello debe hacerse ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas, en

⁶ Art. 56.3 Los derechos enunciados en este artículo con respecto al lecho del mar y su subsuelo se ejercerán de conformidad con la Parte VI relativa a la Plataforma Continental.

⁷ Art. 60 párrafos 1 y 2 de la CONVEMAR. Se examinan las implicaciones de esta disposición en el punto 3.2. infra.

⁸ No comprende las aguas suprayacentes al suelo. Las reglas relativas a derechos de soberanía y jurisdicción aplicables a dichas aguas serán las correspondientes a la ZEE hasta las 200 millas, y las de alta mar más allá de la milla 200.

⁹ Por lo que, jurídicamente, hasta la milla 12 se aplica el régimen del mar territorial también al subsuelo.

Como enseñaba el Dr. Julio César Lupinacci, “si bien la noción de prolongación natural del territorio del Estado “se vincula... al concepto jurídico de Plataforma Continental a la realidad geográfica que le sirve de base, ello no implica que haya una coincidencia entre el concepto jurídico y el geológico o geomorfológico de Plataforma Continental. Esto es así tanto por el hecho de que el suelo y el subsuelo del mar territorial forman parte de la Plataforma Continental en sentido geológico y geomorfológico mientras que la Plataforma Continental en sentido jurídico sólo empieza donde terminan aquellos, como por las correcciones que el derecho establece por razones de equidad para evitar la notoria desigualdad entre Estados derivada de las grandes diferencias de extensión de las respectivas plataformas geomorfológicas o márgenes continentales.” JC Lupinacci, La Plataforma Continental en el nuevo Derecho del Mar, FCU, 1993, p. 19-

¹⁰ Art. 76.1 de la CONVEMAR

¹¹ Art. 76.5 y 6

base a una serie de criterios establecidos en los párrafos 3 y 4 del art. 76 de la CONVEMAR.¹²

Este es el caso de Uruguay, cuya plataforma excede las 200 millas y ha presentado formalmente ante la Comisión referida, una delimitación exterior que llevaría a nuestra plataforma hasta las 350 millas marinas. Luego de varios años de trabajo y extensas presentaciones¹³, que han demandado la realización de costosos y complejos estudios, el Estado uruguayo espera obtener de la Comisión una “recomendación” para la determinación de los límites exteriores de su plataforma continental que la lleve hasta el límite máximo de 350 millas.¹⁴

Para fijar el borde exterior del margen continental, Uruguay ha optado por aplicar la “regla Gardiner”, que combina la distancia desde el pie del talud con el espesor de las rocas sedimentarias. La inclusión de esta regla en la CONVEMAR fue el producto de extensas negociaciones, en las que Uruguay desarrolló una

¹² Adicionalmente a la COVEMAR, la Comisión se guía por las directivas técnicas aprobadas en 1999 y sus revisiones y adendas, que interpretan el Art. 76 de la COVEMAR.

¹³ En síntesis, lo que Uruguay ha debido establecer es cuál es el **borde exterior del margen continental**, para poder determinar hasta dónde se extiende la plataforma continental sobre la cual tiene derechos exclusivos de soberanía.

El **margen continental** (Art. 3 CONVEMAR) comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por **el lecho y el subsuelo** de la plataforma, **el talud** y la **emersión** continental.

Su **borde exterior** se determina trazando líneas **a partir del pie del talud en su base**, siguiendo uno de los dos criterios establecidos en el 76.4.b. i y ii.

Entre ambos, Uruguay adoptó el criterio del párrafo i), conocida como “**regla Gardiner**”, que combina la distancia desde el pie del talud con el espesor de las rocas sedimentarias.

Aplicando la regla Gardiner se traza una línea en relación con los puntos fijos más alejados en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1 % de la distancia más corta entre ese punto y el **pie** del talud continental.

Como vimos, sea cuál sea el resultado de la aplicación de los criterios i) o ii), se aplican restricciones: no puede extenderse el margen exterior de la plataforma más allá de las 350 millas, contadas desde la costa, o 100 millas desde la isobata de 2500 metros.

Es decir que la **base** y el **pie del talud** desempeñan un papel fundamental para determinar el borde exterior de la plataforma continental, en el sentido de la CONVEMAR, que establece la regla en el Art. 76.4.b de la Convención: b) Salvo prueba en contrario, el pie del talud continental se determinará como el punto de máximo cambio de gradiente en su base

Esta regla, conocida como “**criterio matemático y morfológico**”, considera que el suelo marino va descendiendo con pendientes de distinta forma o morfología, y el pie está en el punto en que, en ese descenso, se llega al punto de mayor quiebre en la pendiente en la base del talud.

En definitiva, han debido desarrollarse una serie de consideraciones científicas geológicas (de tectónica, sedimentología, etc.) sobre la base de las cuales nuestro país ha presentado la mejor evidencia geológica y geofísica disponible para localizar el pie del talud en su base, y trazar a partir de él las líneas que delimitarían el borde exterior de nuestra plataforma.

¹⁴ De acuerdo a lo información que se dispone, las pruebas presentadas por Uruguay a la Subcomisión que examina el caso de Uruguay ya han permitido determinar un área en la cual se ubica la base del talud, y la ubicación del pie del talud en esa área de base. En ambos casos, se aplicó el criterio morfológico.

A partir de la determinación del pie del talud en la base, para fijar el límite exterior por la regla de Gardiner del 1% de los sedimentos, se están realizando en este momento estudios adicionales de sedimentos, de acuerdo a criterios preacordados en la Subcomisión, ante la cual se presentarán los resultados.

posición nacional consistente durante los largos años de trabajos¹⁵ que llevó elaborar la Convención. En esas negociaciones, existieron, muy sintéticamente, dos posiciones: “a) una partidaria de mantener las características del instituto de la PC conforme al derecho internacional vigente¹⁶ pero precisando su límite exterior en función de un criterio geomorfológico; y b) otra partidaria de fijar un límite de distancia de un máximo de 200 millas contadas a partir de las líneas de base... coincidiendo, por tanto, con el de la ZEE.”¹⁷ Uruguay adhirió a la primera, sosteniendo que “no era razonable pretender que Estado alguno renunciara a derechos adquiridos y que su reconocimiento de la zona internacional implicase una cesión de una parte del territorio sumergido.”¹⁸ Esta postura llamada “marginalista”, fue la de los países con margen continental ancho (que excede las 200 millas marinas), basada en la noción de la prolongación natural del territorio hasta el borde exterior del margen continental. En definitiva, la CONVEMAR adoptaría una solución basada en la postura marginalista, pero con algunas concesiones que permitieran una solución transaccional (la más importante es el límite máximo de 350 millas, con la que se evitan extensiones inmensas de plataforma continental, de muchos cientos de millas). Valga esta oportunidad para dejar sentado nuestro reconocimiento a los negociadores uruguayos que tuvieron la visión estratégica y la capacidad negociadora para consagrar soluciones claves, en una cuestión con impacto a tan largo plazo como éste, en uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes de los últimos cincuenta años, como lo es la CONVEMAR.

En definitiva, los trabajos de la subcomisión que examina el caso de Uruguay están cercanos a su conclusión, y se espera que en el período de sesiones de julio de 2016, la Comisión esté examinando el proyecto de recomendación que le eleve la Subcomisión.

Cabe añadir que, de acuerdo al Art. 76.8 de la CONVEMAR, los límites de la plataforma que determine un Estado ribereño tomando como base las recomendaciones de la Comisión, serán definitivos y obligatorios.

Ahora bien, sobre la plataforma continental, el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía a los efectos de la exploración y de la explotación de sus recursos naturales.¹⁹

Como puede apreciarse, se trata de derechos de naturaleza similar a los que se tienen sobre la ZEE, en el sentido de que están referidos a la explotación económica de esos espacios. Por esta razón, la mayoría de la doctrina continúa

¹⁵ Prácticamente se iniciaron en el año 1967, con una propuesta presentada por Malta de que la zona de los fondos marinos y oceánicos, más allá de las jurisdicciones nacionales, fuese declarada patrimonio mundial de la humanidad y reservada para fines pacíficos.

¹⁶ Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental de 1958, en el cual se consagraba el principio de la explotabilidad, pero con sus evoluciones posteriores, en particular a partir del fallo de la C.I.J de 1969 “Asunto sobre la delimitación de la Plataforma del Mar del Norte” (ver infra p. 7), que terminaría sustituyendo ese criterio por el de la prolongación natural como fundamento jurídico de los derechos de un Estado ribereño sobre su plataforma continental.

¹⁷ Julio César Lupinacci, ob. cit,

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Art. 77 CONVEMAR

excluyendo a la plataforma continental, de la noción de territorio estatal en sentido estricto, es decir, como el espacio en el que hay soberanía estatal plena.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la naturaleza jurídica de la plataforma continental tiene algunas peculiaridades jurídicas que incluso la distinguen de la ZEE y la acercan más a las nociones de soberanía plena. En efecto, la plataforma es considerada “la prolongación natural del territorio terrestre”, por lo que si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado.

En este sentido, la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ), ya en el año 1969 en su sentencia en el “Asunto sobre la delimitación de la Plataforma del Mar del Norte”, expresó: “*Los derechos de los Estados ribereños sobre su plataforma continental encuentran su fundamento en la soberanía que ejercen sobre su territorio del cual la plataforma es la prolongación natural bajo el mar.*” El fallo añade que aunque están totalmente cubiertas de agua, *puede decirse que “esas zonas son una prolongación, una continuación, una extensión de ese territorio debajo del mar.”*²⁰ Para la Corte, “los derechos del Estado ribereño... existen *ipso facto y ab initio* en virtud de su soberanía sobre la tierra y por una extensión de esta soberanía bajo la forma del ejercicio de derechos soberanos a los fines de la explotación de sus recursos naturales “(CIJ). En consecuencia, son derechos exclusivos, y no precisan de declaración expresa por parte del Estado ribereño.²¹

Años más tarde, la CONVEMAR en su el Art. 77.3 confirmaría que “Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.”

Por otra parte, es cierto que tanto en la ZEE como en la plataforma continental, los terceros Estados conservan algunos derechos, que deben ser concedidos por los Estados ribereños (como por ejemplo, la libre navegación en la ZEE o el derecho a tender cables submarinos en la plataforma continental).

Por tanto, el ejercicio de la soberanía estatal sobre estos dos espacios es diferente que en los espacios anteriores de soberanía plena, por lo que se debe ser cuidadoso en la forma de incluir estas dos zonas como parte del territorio, de manera de no contradecir las normas internacionales. Debe hacerse con referencia a los derechos que tiene el Uruguay sobre los mismos, que tengan, a la vez, un componente geográfico y de jurisdicción, de forma que puedan ser considerados como “territorio”.

²⁰ Plateau continental de la Mer du Nord, arret. C.I.J. Recueil, 1969, párrafo 63.

²¹ Art. 77.3 CONVEMAR: Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa

1.3. Consideraciones adicionales

1.3.1. Superposición de regímenes:

Como se expresara, la condición jurídica de las aguas y del espacio aéreo suprayacentes a la plataforma continental no cambian y los terceros Estados conservan sus derechos y libertades, que más allá de la milla 200, son los de Alta Mar.²² Es decir que el ejercicio de los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no deberá afectar de manera injustificada ni la navegación, ni los derechos y libertades de los demás Estados.

Como consecuencia de lo anterior, es importante insistir en que los derechos de soberanía exclusiva sobre la plataforma continental refieren únicamente a la exploración y explotación de los recursos del lecho y subsuelo, y no de las aguas subyacentes.²³ En este sentido, sería incorrecto decir que la extensión de la plataforma dará al Uruguay el control de la riqueza ictícola en 100.000 millas adicionales. Es importante ser precisos. La delimitación de nuestra plataforma continental a partir de la adopción de una recomendación por parte de la Comisión de las NNUU no alterará en nada el régimen aplicable a las aguas suprayacentes y sus recursos ictícolas.

En este sentido, el régimen jurídico de la plataforma se aplica (y se continuará aplicando una vez delimitada) en superposición con el del subsuelo y aguas de la ZEE (que se remite a éste) hasta las 200 millas.

De tal manera, cuando la plataforma continental continúa más allá de la milla 200, hasta las 350 millas, se continúa aplicando a esa prolongación sumergida de las tierras el régimen propio de la plataforma continental, mientras que las aguas suprayacentes se les aplica el régimen de Alta Mar.

1.3.2. Competencia territorial y competencia personal del Estado: la ampliación de competencias no afecta la noción de territorio.

El Derecho Internacional no limita las competencias posibles del Estado a los ámbitos geográficos donde se ejerce soberanía absoluta (territorio terrestre, territorio marítimo y espacio aéreo) o derechos de soberanía (ZEE y plataforma continental), lo cual puede generar confusiones respecto de la noción de territorio.

En efecto, existen otros espacios donde puede desarrollarse una competencia o jurisdicción estatal, como ser los buques o aeronaves de un Estado, que son alcanzados por la soberanía estatal cuando navegan sobre espacios internacionales y se pueden ver sometidos a la jurisdicción de su bandera.

²² Art. 78 CONVEMAR

²³ En este sentido, el art. 77.4 de la CONVEMAR dispone: Los recursos naturales mencionados en esta Parte son los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies 65 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 el lecho o el subsuelo.

Esto no debe llevar a confusiones terminológicas o conceptuales, de forma tal de llegar a concluir, por ejemplo, a un buque en la noción de territorio de un Estado, por el simple hecho de que en ellos, bajo determinadas circunstancias, el Estado ejerza competencias o tenga jurisdicción. Eso no sería correcto.

Como se señaló antes, la noción de territorio es clara en el sentido de definirse como “la extensión geográfica sobre la cual se ejercen derechos soberanos”. Por tanto, se excluyen de la misma las opciones que tengan en cuenta competencias personales de los Estados, que no tengan referencia geográfica.

De lo anteriormente expuesto resulta que el concepto de “ámbito de aplicación” de un tratado, o incluso de “ámbito espacial de aplicación”, es distinto y más amplio que el de “territorio”, pues se puede extender más allá de sus límites geográficos y de su competencia territorial. Por ello es entendible su inclusión en algunos acuerdos de extradición que buscan contener a las competencias personales del Estados en las obligaciones que se pactan. Pero es importante que, al hacerlo, se haga correctamente, sin confundir la noción de “ámbito de aplicación”, con la noción de “ámbito territorial”.²⁴

1.3.3. Definición de territorio nacional

En conclusión, en base a las consideraciones realizadas precedentemente, la definición de “territorio” sería la siguiente:

“Entiéndese por territorio nacional su territorio terrestre, sus aguas interiores y mar territorial, y el espacio aéreo por encima de los mismo, así como áreas más allá del mar territorial sobre las cuales el Uruguay ejerce derechos de soberanía o jurisdicción de acuerdo con su legislación nacional y el derecho internacional vigente.”

2. Un espacio geográfico excluido del concepto de territorio nacional: la Antártida

Desde la firma del Tratado Antártico de 1959, del que Uruguay es miembro, las pretensiones de soberanía de los Estados sobre la Antártica han quedado “congeladas”, también en sentido jurídico.

Las partes no han renunciado a sus posibles reivindicaciones de soberanía territorial sobre el continente blanco, pero pactaron una moratoria respecto de toda reclamación particular en materia territorial. Por tanto, no existen derechos de soberanía territoriales en la Antártica ni existe parcela alguna del territorio antártico que pueda formar parte de nuestra definición de territorio, ni de ningún otro país.

²⁴ Algunos Tratados o Acuerdos suscritos por el Uruguay incurren en este error, definiendo bajo del título “Ámbito de aplicación territorial”, además del territorio, espacio aéreo y aguas territoriales, a los buques y aviones matriculados en una de las Partes. Por ejemplo: Acuerdo de Extradición entre Uruguay y México

3. Actualidad del tema

La definición de nuestro territorio y determinación de sus límites es importante por varias razones, y no debe ser mirada como algo teórico, o un tema puramente técnico que sólo pueda interesar a algunos especialistas. Por lo contrario, debe transformarse en algo concreto, tangible, permanente, entendible por igual en todos los textos internacionales, y comprensible para todos, ya que involucra los recursos y la seguridad jurídica que nuestro país requiere para desarrollar su visión estratégica de futuro.

3.1. Extensión de los límites

Los océanos representan el 71% de la Tierra -360.000.000 km²-; la plataforma continental, el 7%; el talud, el 11%, la emersión continental el 5%. La extensión de nuestra plataforma continental a 350 millas marinas incorporará, en consecuencia, a nuestro territorio nacional (con la salvedad expresada de que en ellas se ejercen derechos de soberanía, y no soberanía plena), una parte importante del futuro económico de nuestro país.

Estamos hablando de recursos muy importantes: desde recursos minerales – petróleo, gas natural-, pasando por recursos no vivos del lecho del mar y el subsuelo, y recursos vivos pertenecientes a especies sedentarias.²⁵

3.2. Determinación de los confines de la jurisdicción nacional

Desde una perspectiva jurídica, lo que está en juego es la seguridad jurídica. Saber hasta dónde se extienden los confines del límite territorial de un país permite tener certezas acerca de hasta dónde se ejerce la soberanía estatal, los derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de recursos naturales, y se ejerce jurisdicción estatal.

Se trata de una cuestión de total actualidad, en la medida en que el Uruguay ha iniciado tareas de prospección de minerales en su plataforma continental con miras a su explotación. A partir de ello, se abre todo un abanico de áreas en las cuales es fundamental si tenemos jurisdicción estatal y qué contenido o alcance tienen los derechos exclusivos de soberanía que se ejercen.

Por ejemplo, recordemos que de acuerdo a la CONVEMAR, sobre las islas artificiales, instalaciones y plataformas que el Estado ribereño tiene el derecho de construir en la ZEE, ese Estado tiene jurisdicción exclusiva, incluida la

²⁵ El Dr. Julio César Lupinacci explicaba, en tiempos de negociación de la CONVEMAR: “Si bien la explotación del petróleo y del gas natural sigue siendo la más importante que se realiza en la plataforma en sentido estricto, hay también explotaciones en el talud continental a profundidades muy considerables. En el mar existen depósitos de minerales sólidos de muy variadas clases: desde la arena y el ripio en la cúpula salina, que suelen contener azufre, hasta minerales metálicos como platino, níquel, cobalto, etc., o clases de minerales pesados, que se encuentran generalmente frente a la desembocadura de los ríos actuales, y contienen oro, platino, diamantes, estaño, titanio, etc. Dentro de los depósitos minerales se encuentran también los famosos nódulos polimetálicos, cuya inmensa mayoría se hallan los fondos marinos y también se han encontrado en la plataforma continental, y hasta a relativamente poca profundidad, particularmente los nódulos de fosforita, localizados entre 40 y 450 metros.”

jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración.²⁶

Por su parte, el Art. 80 de la CONVEMAR dispone que “el artículo 60 se aplica, *mutatis mutandis*, a las islas artificiales, instalaciones y estructuras sobre la plataforma continental.” En consecuencia, el Estado ribereño tiene sobre ellas, la misma jurisdicción exclusiva que tiene sobre las que están ubicadas en la ZEE.²⁷

Como puede apreciarse, esto abre varias preguntas acerca de cómo aplicar estas disposiciones a las actividades que se desarrollen sobre esas plataformas fijas. Por ejemplo, ¿esas actividades tributarán IVA? ¿Se trata de territorio aduanero nacional? ¿Las actividades cometidas en ellas podrían constituir ilícitos aduaneros? ¿Las personas que trabajen en dichas plataformas están sujetos al derecho laboral uruguayo? ¿Deben realizar aportes al sistema de seguridad social nacional? Si se comete un ilícito penal en una plataforma ubicada por ejemplo en la milla 345 –es decir, fuera del mar territorial donde el Estado ejerce soberanía absoluta, en un espacio en el cual el régimen de las aguas es el de mar abierto, pero en el que el Estado ribereño tiene los derechos exclusivos de soberanía vistos sobre la plataforma continental y la jurisdicción exclusiva referida supra- ¿cuál sería la jurisdicción penal competente?

Lo establecido por el art. 60.2 de la CONVEMAR, en el sentido de que el Estado ribereño tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, estructuras o plataformas, incluida la jurisdicción –entre otras –en materia de seguridad, brinda una buena base para afirmar que es el Estado ribereño quien tiene el derecho exclusivo de juzgar los delitos cometidos en las estructuras fijas a su plataforma continental, de acuerdo a sus leyes.

²⁶ **Art. 56** CONVEMAR Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva: “En la ZEE el Estado Ribereño tiene: ... b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a: i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) La investigación científica marina; iii) La protección y preservación del medio marino;

Art. 60. CONVEMAR Islas Artificiales, instalaciones y estructuras en la zona económica exclusiva: 1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de: a) Islas artificiales; b) Instalaciones y estructuras para los fines previstos en el artículo 56 y para otras finalidades económicas; c) Instalaciones y estructuras que puedan interferir el ejercicio de los derechos del Estado ribereño en la zona. 2. El Estado ribereño tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración...”

²⁷ Sería en los casos en que la plataforma continental se extienda más allá de las 200 millas, que es la extensión máxima que puede tener la zona económica exclusiva, de acuerdo a lo establecido por la CONVEMAR.

Cabe precisar que el reenvío que realiza el art. 80 es únicamente al artículo 60, que refiere a la jurisdicción exclusiva sobre islas, estructuras y plataformas, y no al art. 56, que no sólo se refiere a la jurisdicción para el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; sino también sobre la investigación científica marina y para la protección y preservación del medio marino;

Otros instrumentos internacionales, en cambio²⁸, buscan abrir la posibilidad de que cualquier Estado se arrogue el derecho a juzgar los delitos cometidos en esas plataformas fijas e, incluso, en los buques que le sirven de apoyo. Es el caso de convenios que limitan su regulación a delitos vinculados con actividades terroristas que, con el fin de que el delito no quede impune, adoptan un mecanismo de “*catch-all*”, y dan competencia a todos los Estados: a aquel en cuyo territorio se cometió el delito; al de la nacionalidad del delincuente; al de la nacionalidad de la víctima; el de la nacionalidad del buque o por vía de extradición.

En definitiva, lo importante es subrayar que existe un número grande de áreas y actividades que se están desarrollando en estos espacios, en los cuales el Estado no ejerce soberanía absoluta, pero sí derechos de soberanía y jurisdicción exclusiva en diversas materias. Esto abre un espectro muy amplio de actividades que es necesario encarar en forma sistemática, sobre la base de una Política Exterior de Estado consistente con lo que se ha venido impulsando desde hace décadas, que contemple tanto los aspectos políticos, jurídicos y económicos involucrados. En lo estrictamente jurídico, tanto sustancial (derecho aplicable) como procesal (jurisdicción competente), una posición nacional que propenda a regular lo que suceda en nuestra plataforma continental de acuerdo con nuestras leyes, y a que quienes juzguen sean nuestros tribunales²⁹, representaría, a nuestro juicio, la continuidad lógica de la posición marginalista que partió de la base –tal como fuera consagrado en la CONVEMAR- que la plataforma continental es la prolongación natural del territorio del Estado ribereño.

3.3. Conclusiones

Es importante que todo el sistema político y los cuerpos profesionales del Estado sean conscientes de la importancia de la Recomendación que pueda tomar la Comisión de las NNUU acerca de la extensión de nuestra plataforma continental a 350 millas, y que se mantengan los esfuerzos desplegados hasta la definitiva resolución de ese proceso.

Por un lado, en razón de los ingentes recursos de la plataforma continental sobre los cuales el Estado pasará a tener derechos de soberanía exclusiva. Por otro, debido a que una delimitación definitiva de nuestra plataforma traerá la necesaria seguridad jurídica que requiere una política de seguridad estratégica para la protección y explotación de esos recursos.

²⁸ Es el caso de los Convenios SUA: el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Navegación Marítima y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, suscriptos ambos en Roma, el 10 de marzo de 1988. ratificados por la Ley N° 17.341

²⁹ En este sentido, al negociar nuevos textos internacionales –o resolver acerca de su ratificación- en materia, por ejemplo, de terrorismo internacional, el Uruguay debería tratar de no abrir la posibilidad de que cualquier Estado se arrogue el derecho a juzgar los delitos cometidos en las estructuras fijas a nuestra plataforma continental, o en los buques que le sirven de apoyo, sino que estos delitos se juzguen exclusivamente por nuestros tribunales y de acuerdo con nuestras leyes

Para ello, es preciso que no existan dudas conceptuales o fragilidades técnicas que dificulten definir con precisión y certeza la naturaleza de cada una de las áreas comprendidas en nuestro territorio, y los derechos y competencias que sobre ellas tiene y puede ejercer el Estado uruguayo. Esto, como se señalara, hace a la necesidad de desarrollar una estrategia del Estado respecto de los recursos que puedan estar disponibles para su explotación y desarrollo. Pero fundamentalmente, debe tenerse en cuenta que la estrategia de protección y explotación de ellos, no puede fundarse en una base falsa o errónea, sino sustentarse en nociones jurídicas ciertas y compatibles con el Derecho Internacional.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales