

VII. PLATAFORMA CONTINENTAL 175
A. Legislación Interna 175
B. Necesidad de Delimitación. 180
C. Postura Internacional 181

VII. PLATAFORMA CONTINENTAL

VII.A. *Legislación interna* (Ver Anexo I)

En el capítulo de esta obra correspondiente al Mar Territorial, fue necesario analizar tanto la Declaración del Presidente Avila Camacho sobre la Plataforma Continental, del 29 de octubre de 1945,¹ como la Iniciativa de enmiendas a los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 de diciembre del mismo año,² ya que con base en estos instrumentos se pretendió reclamar un "mar epicontinental"³

Fuera del episodio de 1945, quizá el tema de la Plataforma Continental mexicana sea el menos tortuoso dentro del estudio del establecimiento, delimitación y regulación de las zonas marinas del país.⁴ Esto deriva, desde luego, del hecho de que la Plataforma Continental, por tratarse de una institución surgida de la práctica unilateral de los Estados Unidos, a través de la multicitada Proclama Truman de 1945,⁵ ha dado lugar comparativamente, a mucho menos problemas que los surgidos cuando otros Estados quisieron extender a mayores límites las zonas marinas tradicionales o propiciar la creación de nuevas zonas marinas de jurisdicción nacional, como en el caso del movimiento en contra de la regla tradicional de las 3 millas y del movimiento de las 200 millas, respectivamente.

Una de las razones que movió al Presidente de la República a emitir su Declaración sobre la Plataforma Continental, aparte del precedente establecido por Truman, fue una petición contenida en una resolución del II Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, organizado por la Sociedad Mexicana

¹ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 67.

² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 68.

³ Ver sección A.1.b) del Capítulo III *supra*.

⁴ Entre los primeros estudios realizados en el país sobre la Plataforma Continental mexicana se encuentran los de B. F. Osorio Tafall ("La Plataforma Continental Mexicana y sus Recursos Naturales", VI *Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural*, Nos. 3-4, diciembre de 1945, pp. 119-128) y la tesis profesional de María Emilia Téllez Benoit ("La Plataforma Continental", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, México, 1946). A partir de entonces, los trabajos más destacados han sido los de Jorge Castañeda ("Las Reformas a los Artículos 27, 42 y 48 Constitucionales, Relativos al Dominio Marítimo de la Nación y al Derecho Internacional", en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, 1960, pp. 45-67) y de Alejandro Sobarzo Loaiza ("La Plataforma Continental. Algunas Consideraciones Geográficas y Jurídicas", 15 *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, 1965, pp. 437-445).

⁵ Ver nota 48 del Capítulo III *supra*.

de Geografía y Estadística en 1945, de que se reclama para México dicha zona submarina.⁶

En la Declaración, Avila Camacho proclamó que "...el Gobierno de la República reivindica toda la plataforma o zócalo continental adyacente a sus costas y todas y cada una de las riquezas naturales conocidas e inéditas que se encuentren en la misma...".

En la Iniciativa de enmiendas que siguió a la Declaración, se reforma la Constitución para, entre otras cosas, establecer en su Artículo 42 que la Plataforma Continental está comprendida en el territorio nacional, "... en la parte que es continuación del territorio nacional cubierto por las aguas marinas hasta 200 metros de profundidad del nivel de la baja marea".

Es necesario formular dos observaciones respecto a lo que se reclamaba en 1945. En primer lugar, la Declaración mexicana variaba de la Proclama Truman, en el sentido de que esta última solamente establecía "jurisdicción y control" sobre los recursos naturales del suelo y subsuelo de la Plataforma Continental, pero no sobre la propia Plataforma, que es lo que estipulan los arriba citados instrumentos mexicanos. En segundo término, esos instrumentos coinciden con la reclamación americana en cuanto al límite exterior de la Plataforma. El Comunicado de Prensa que acompañó a la Proclama Truman,⁷ señalaba que se entendía por Plataforma Continental como aquella tierra sumergida contigua al territorio, cubierta por no más de 200 metros de agua. Sin embargo, los instrumentos mexicanos heredan el defecto de la Proclama Truman, de no distinguir entre la definición "geológica" y la definición "jurídica" de la Plataforma. Al escoger el criterio de los 200 metros de profundidad, se estaba adoptando un límite exterior para la Plataforma. Este límite corresponde al límite geológico de una parte de la prolongación sumergida del territorio bajo el mar. La prolongación geológicamente, se extiende más allá de los 200 metros. En otras palabras, se tomó un criterio geológico para definir el límite exterior, jurídicamente, aunque ese límite podría haberse fundado en criterios geológicos más extensos. Respecto al límite interior, la situación es distinta. Geológicamente, ese límite está en el punto donde el continente se sumerge bajo el agua, es decir, la línea de baja marea. Tanto los instrumentos mexicanos como la Proclama Truman parecen basar el límite jurídico interior de la Plataforma en tal criterio geológico, lo cual es una equivocación ya que no había necesidad de reclamar áreas sumergidas que, por ser parte del mar territorial, ya pertenecían al Estado costero. En otras palabras, al definición jurídica del límite interior de la Plataforma debía corresponder al límite exterior del mar territorial. El Estado ejerce soberanía sobre su mar territorial, incluyendo su suelo, aguas y espacio aéreo suprayacentes. No era necesario, por lo tanto, recla-

⁶ Ver B. F. Osorio Tafall, *loc. cit.* en la nota 4 *supra*, en la p. 125.

⁷ XIII Department of State *Bulletin*, No. 327, 30 September 1945, pp. 484-485.

mar la parte de la Plataforma, geológicamente hablando, comprendida entre la línea de base y el límite exterior del mar territorial, sino la parte de la Plataforma desde el límite exterior del mar territorial y hasta un límite exterior de la Plataforma. Este último fue el de los 200 metros

La razón de escoger los 200 metros se basa en que la tecnología no preveía la posibilidad de utilizar los recursos de la Plataforma más allá de dicha profundidad, lo cual necesariamente cambió eventualmente con la sofisticación de la tecnología submarina. Como se dijo, esa profundidad corresponde a una de las partes en las que la Plataforma se encuentra propiamente dividida. Geológicamente, la Plataforma consiste de diversas porciones, a manera de escalones que bajan hasta tocar los fondos oceánicos. El primer escalón va desde la línea de baja marea hasta la primera inclinación, que es lo que se llama "orilla de la plataforma". Esta orilla es la que generalmente se encuentra a una profundidad de 200 metros. Después de un suave declive, viene otro escalón que baja a mayores profundidades, llamado "talud continental". Abajo de ese talud hay otra porción llamada "elevación continental", cuyo punto más bajo es el que llega hasta los fondos oceánicos o llanos abismales. A dicho punto se le conoce como "margen continental". Actualmente, la tecnología para explotar recursos hasta el margen continental y más allá de éste, ha sido ya desarrollada.⁸

Debido a que, como ya se apuntó, la Iniciativa de enmiendas a la Constitución de 1935 reclamaba también el "mar epicontinental", a pesar de que había sido aprobada por el Congreso y por las legislaturas locales, se dejó de promulgar al percatarse el Gobierno que se violaría el derecho internacional.⁹ Fue hasta después de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en la que se adoptó la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, que se volvió a poner en funcionamiento la maquinaria legislativa a fin de legislar en el derecho constitucional interno la Plataforma Continental. La cuestión es si, al no haber legislado tal institución en 1945, México contaba jurídicamente con una Plataforma Continental desde 1945 hasta 1960, que fue cuando por fin se legisló constitucionalmente la cuestión.

⁸ Tomado de Brown, E. D., *The Legal Regime of Hydrospace* (Stevens and Son: London), 1971, Appendix to Part I: "Note of Submarine Geology", p. 76, reproducido en el *Anuario* de la Comisión de Derecho Internacional (1956), p. 31 y en UNESCO, Secretariat Memorandum on "Scientific Considerations Relating to the Continental Shelf", *Actas Oficiales* de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1958, Vol. I, p. 39, y elaborado por el International Committee on the Nomenclature of Ocean Bottom Features, en 1953; La definición de la "elevación continental" es de K. O. Emery, "Geological Aspects of the Sea-Floor Sovereignty", en L. M. Alexander (Ed.), *Proceedings of the First Annual Conference of the Law of the Sea Institute*, 1966, University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island, (1967), p. 150; La definición de "margen continental" es del Report of the U. S. National Petroleum Company on the "Petroleum Resources under the Ocean Floor", March 1969 (Glossary of Geomorphic and Geologic Terms).

⁹ Ver Sección A.I.b) del Capítulo III *supra*.

La institución de la Plataforma Continental está basada en lo que se ha llamado la "doctrina" Truman, surgida de su Proclama, que fue aceptada de inmediato por la comunidad internacional, creando así un régimen consuetudinario para regularla. Una de estas normas, fue codificada en la Convención de 1958, en la fracción 3 de su Artículo 2, estableciendo que los derechos del Estado costero sobre su Plataforma Continental no dependen de su ocupación, efectiva o ideal, o de ninguna proclamación expresa. Lo anterior quiere decir que la Declaración de Avila Camacho surtió efectos jurídicos a nivel internacional. La cuestión de la Iniciativa de 1945, e incluso de la incorporación de la institución en la legislación mexicana, es un asunto puramente de incumbencia interna. Dentro del mismo país, esa misma concepción se tenía, como lo prueba el hecho de que se emitieran, durante el señalado periodo, leyes regulando la explotación de los recursos de la Plataforma.

Los Considerandos del Decreto que incorpora al Patrimonio de Petróleos Mexicanos, el Subsuelo de los Terrenos Cubiertos por las Aguas Territoriales del Golfo de México y otros que el mismo Especifica, del 11 de marzo de 1949,¹⁰ se fundamentan expresamente en la Declaración de 1945.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 29 de noviembre de 1958¹¹ declara que los carburos de hidrógeno que se encuentren en la Plataforma Continental están sujetos al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación.

Los dos anteriores instrumentos legislativos del derecho interno, bastaban en sí para considerarlos como reclamación sobre la Plataforma, aunque no tanto el primero por estar circunscritos a ciertas áreas del Golfo de México.

Finalmente, el 20 de enero de 1960 se publicó el Decreto que Reforma los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Fracción I del Artículo 27 y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² en el que se declara el dominio directo de la Nación sobre todos los recursos naturales de la Plataforma Continental o insular, la cual se describe como parte del territorio nacional y sujeta directamente al Gobierno de la Federación. (Ver Anexo I).

El Decreto omite completamente mención de los límites de la Plataforma, incluso sin referirlos a lo que fije el derecho internacional, como se hace en los mismos Artículos para el espacio aéreo y el mar territorial. Además, la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, de 1958, establece que el Estado costero ejerce derechos soberanos en su Plataforma Continental, pero "...a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales". Esto es diferente a someter la Plataforma misma,

¹⁰ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 73.

¹¹ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 79.

¹² *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 81.

y para todos los efectos, a la soberanía del Estado costero, que es lo que hace la Constitución reformada por el Decreto en cuestión.

La primera mención legislativa a los límites de la Plataforma Continental mexicana, pudo haberse derivado, aunque sea indirectamente, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, del 21 de noviembre de 1963,¹³ que remite la Plataforma a los términos descritos por la Constitución o por los tratados de los que México sea parte. Sin embargo, México depositó su Instrumento de Adhesión a la Convención sobre la Plataforma Continental hasta el 2 de agosto de 1966, entrando la misma en vigor, para ese país, el 1o. de septiembre del mismo año.¹⁴ Fue entonces hasta esa fecha que se incorporó al sistema jurídico nacional la delimitación de la Plataforma Continental mexicana, ya que en el Artículo 1o. de la Convención de 1958 se le define como el lecho del mar y del subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas continentales o insulares, "...pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona..." Este doble y vago criterio de la profundidad y explotabilidad, para el límite externo, y el criterio del límite exterior del mar territorial, para el interno, no fueron recogidos por la Ley General de Bienes Nacionales, del 30 de enero de 1969,¹⁵ aunque este último queda cubierto implícitamente por la fracción IV de su Artículo 2, al declarar que el suelo del mar territorial es bien de "dominio público". Por cierto que el uso de este término, que se ha venido encontrando a lo largo del estudio que aquí se ha hecho de la legislación mexicana, no parece tener un contenido jurídico explicable.

Esta Ley fue la última que se expidió en relación directa con la Plataforma Continental. Como ya se vio en el Capítulo III de esta obra, en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, del 25 de mayo de 1972,¹⁶ el legislador vuelve a cometer el imperdonable error de tratar de regular la pesca en las "Aguas suprayacentes a la Plataforma Continental", a pesar de la experiencia del país sobre la cuestión del "mar epicontinental".

En la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva, del 13 de febrero de 1976,¹⁷ se estipula claramente, en su Artículo 9, que las disposiciones sobre la Zona "...no modifican el régimen de la plataforma continental", lo cual era muy oportuno ya que los derechos soberanos de México sobre los recursos del suelo y subsuelo de su Zona, están delimitados a 200 millas, independiente-

¹³ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 84.

¹⁴ Ver Decreto por el que se promulgó la Convención, *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1966.

¹⁵ Ver nota 7 del Capítulo III *supra*, Instrumento Legislativo N. 94.

¹⁶ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 102.

¹⁷ *Ibidem*, Instrumento Legislativo N. 108.

mente de que el límite exterior de la Plataforma Continental esté antes o más allá de esa distancia.

Como la legislación nacional no tiene una disposición expresa sobre el límite externo de la Plataforma Continental mexicana, no será necesario que se modifique en vista de los cambios que sufre la Convención de 1958, en ese punto, como resultado de las disposiciones incluidas, por la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en el Texto Integrado Oficioso de Negociación.¹⁸ De acuerdo con esas disposiciones, la Plataforma Continental mexicana tendrá, como límite exterior, o bien el margen continental, o las 200 millas, si dicho margen está antes de esa distancia.¹⁹

El Artículo 82 del Texto establece un sistema por medio del cual el Estado costero, cuando el margen continental de su Plataforma exceda de 200 millas, deberá pagar, a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, contribuciones por la explotación de recursos en esa parte de la Plataforma, es decir, después del límite de 200 millas, calculadas con base en un porcentaje de la producción y para su distribución entre los Estados, especialmente los subdesarrollados, las más pobres de ellos y los que no tienen litoral. Esta disposición no afecta a México, pues el único lugar en que el margen de su Plataforma podría exceder las 200 millas, la zona de Campeche, está a su vez cubierta por la zona mexicana de 200 millas trazada alrededor de Cayo Arenas y del Arrecife de los Alacranes. Por lo tanto, México se beneficiaría como recipiente de la porción que le corresponda de las contribuciones que distribuya la Autoridad.

También habrá que legislar para cumplir con lo dispuesto por el Artículo 84 del Texto, que dispone el Estado costero debe indicar en cartas a escala adecuada, o en listas de coordenadas geográficas de puntos que especifiquen los datos geodésicos, las líneas de límites exteriores de la Plataforma Continental y las líneas de delimitación de la misma trazadas con países vecinos, y depositar un ejemplar ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

VII.B. *Necesidad de delimitación*

Aparte de la necesidad de delimitar el límite exterior de la Plataforma Continental y de la Insular a lo largo de todas las costas e islas mexicanas, es indispensable también delimitar dicha zona submarina con las de los Estados vecinos, es decir, Estados Unidos, Cuba, Guatemala y Belice.

Al firmar en 1976 los Acuerdos de Pesca con Estados Unidos y con Cuba, respectivamente,²⁰ se intercambiaron las ya citadas sendas notas diplomáticas de delimitación de las zonas de 200 millas de las partes.

En la nota con Estados Unidos, expresamente se estipuló que la línea divisoria no aplicaba a la Plataforma Continental, mientras que en la nota con

¹⁸ Ver nota 1 del Capítulo I *supra*.

¹⁹ Artículo 76.

²⁰ Ver sección B.2. del Capítulo III *supra*.

Cuba se especifica que la línea divisoria sirve también para delimitar la Plataforma Continental de las partes, si la hubiere, es decir, si las plataformas de ambos países, en el Estrecho de Yucatán, colindan o se traslapan.

Es pues necesario, para poder cumplir con la obligación de publicar las cartas o listas de coordenadas con los límites de la Plataforma Continental mexicana, llevar a cabo negociaciones de delimitación con Estados Unidos, Guatemala y, en su oportunidad, Belice.

VII.C. *Postura internacional*

México contribuyó en cierta forma al abandono de la doble fórmula de la Convención de 1958 para el límite exterior de la Plataforma Continental, y a la nueva y diferente doble fórmula contenida ahora en el Texto Integrado.

En la Declaración de Santo Domingo,²¹ se mantiene la fórmula de 1958 pero se acuerda, en su numeral 5, que las Delegaciones latinoamericanas a la Comisión de Fondos Marinos promuevan el estudio sobre lo aconsejable y lo oportuno de delimitar la Plataforma Continental con base en la "elevación continental", es decir, hasta el margen.

Ya en la Comisión de Fondos Marinos, la anteriormente citada propuesta de México, Colombia y Venezuela, del 2 de abril de 1973,²² sugiere un criterio único, el del borde exterior de la emersión continental, es decir, el margen. Según ese documento, cuando éste se encuentre dentro de la zona de 200 millas (mar patrimonial), se aplicará el régimen de ésta, pero cuando exceda de esa distancia se le aplicará el régimen que corresponde a la Plataforma según el derecho internacional.

Finalmente, en la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar, la propuesta co-patrocinada por México con otros países ante la Plenaria,²³ establece la fórmula doble de las 200 millas o hasta donde se prolongue naturalmente la Plataforma si excede de tal distancia, es decir, el margen continental. Esta fue la fórmula finalmente incluida en el Texto Integrado, con el compromiso del pago de contribuciones ya señalado en la primera sección de este Capítulo.

Dada la importancia que para México vienen adquiriendo los recursos energéticos, de los cuales parece haber importantes yacimientos en la Plataforma Continental mexicana, es necesario que México legisle muy cuidadosamente en el futuro sobre dicha zona marina sumergida, evitando los errores que se han cometido en la legislación pertinente a las otras zonas de mar sujetas a la jurisdicción nacional, los cuales han sido señalados en los capítulos anteriores de esta obra.

²¹ Ver Székely, Alberto, *op. cit.* en la nota 50 del Capítulo III *supra*, Vol. I, Part II, Document # 68.

²² Documento A/AC. 138/SC. II/L. 21.

²³ Documento A/CONF. 62/L. 4, del 26 de julio de 1974.