

LA PLATAFORMA CONTINENTAL EXTENDIDA: EL CASO DE CHILE Y ARGENTINA EN EL MAR AUSTRAL Y LA ANTÁRTICA

Jorge G. Guzmán*

Resumen

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), es la normativa internacional para determinar la extensión de la plataforma continental, para establecer las coordenadas geográficas que fijan los límites exteriores definitivos. En mayo de 2009 Chile hizo su presentación preliminar ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, relativa al área que enfrenta la península de Taitao. A continuación se analizan las implicancias que tendrá para nuestro país este proceso de delimitación de la plataforma continental.

Palabras clave: Convemar; plataforma continental extendida; estado ribereño; mar presencial.

Observado el escenario geopolítico global de comienzos del siglo XXI desde la perspectiva del interés nacional chileno, parece de la mayor importancia intentar un análisis geo-jurídico del contexto en el cual la idea de territorios terrestres, oceánicos y polares que - conforme al derecho y a la tradición geo-histórica - pertenecen al dominio exclusivo de la República.

Para el caso de los espacios del mar chileno que se extienden en el Pacífico Sudeste, en el Mar Austral y en el Océano Circumpolar Antártico, esto es particularmente evidente si se consideran los paradigmas geopolíticos asociados a diversas tesis y metodologías desarrolladas ex professo, para aplicar en terreno las regulaciones y normas específicas de la Parte VI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), esto es, la normativa internacional

disponible para determinar la extensión de la plataforma continental por medio del empleo de un set de fórmulas científico-técnicas que está a criterio de los Estados emplear para establecer las coordenadas geográficas que fijan los límites exteriores definitivos y obligatorios, más allá de las 200 millas, esto es, más allá de los límites de sus respectivas Zonas Económicas Exclusivas.

Para Chile, este nuevo paradigma ha quedado completamente establecido luego que, en marzo de 2016, el gobierno de Argentina comunicara oficialmente que ese mismo mes las Naciones Unidas habrían aprobado por consenso, es decir, sin un solo voto en contra, los límites exteriores de su plataforma continental. Según ese mismo comunicado, bajo el procedimiento de la Parte VI de la Convemar habían quedado bajo su soberanía una superficie de 4.800.000 km² de suelo y subsuelo

* Jorge G. Guzmán es graduado de la University of Cambridge (MPhil. & PhD in Polar Studies), de la Universidad de Chile (Magister en Historia), de la Academia Diplomática Andrés Bello y de la PUCV (Licenciado en Historia, Bachiller en Historia y Bachiller en Geografía). Fellow de la AGSL, es también miembro de diversas sociedades científicas. (jgg29@cam.ac.uk).

marinos. Y aunque esto no es exactamente así (como se explica enseguida, ni el organismo encargado de revisar la presentación argentina sobre plataforma continental es exactamente un organismo de las Naciones Unidas, ni, tampoco, las recomendaciones a que refiere el comunicado fueron aprobadas por consenso, en sentido diplomático estricto), lo trascendente es que entre 2009 y 2016 Argentina logró importantes avances en el campo del reconocimiento internacional de los límites exteriores de sus territorios submarinos.

No obstante que el documento a que refiere el comunicado argentino de marzo de 2016 no especifica las áreas geográficas reconocidas por las Naciones Unidas, el mapa oficial reproducido por su gobierno y por su prensa apunta directamente a sostener a que la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, comprende amplios espacios del Atlántico Sur actualmente bajo administración del gobierno británico (archipiélagos de las Falkland/Malvinas y Georgias del Sur), además de territorios submarinos situados al Sur, al SE y al SO del Cabo de Hornos, esto es, espacios que según el derecho interno chileno corresponden a la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena.

La plataforma extendida según la Convemar

Sobre este asunto, es de principal importancia entender que las definiciones de plataforma continental consignadas en la Convemar son distintas y más amplias que las definiciones propiamente geomorfológicas y que, en lo fundamental, dicho instrumento multilateral incluye dos definiciones igualmente *sui generis* para dicha entidad, a saber:

Primero, la Convemar señala que, en caso que no exista una prolongación natural de la costa bajo el mar debido a, por ejemplo, la proximidad de la misma a una zona de subducción (i.e. fosa Chile-Perú), para los efectos del derecho internacional la plataforma continental de un Estado ribereño se extenderá de todas maneras (al igual que la Zona Económica Exclusiva, ZEE) hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el ancho del mar territorial (Art. 76.1.).

Esto es lo que puede denominarse plataforma continental jurídica.

Segundo, alternativamente de acuerdo con la Convemar, la plataforma continental comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituida por el lecho y el subsuelo de la plataforma [continental], el talud y la emersión continental. En este caso, si el Estado respectivo es capaz de demostrar con información geo-científica (gravimetrías, batimetrías, datos de sísmica, sedimentos marinos) y cartografía *ad hoc*, el límite de la plataforma continental puede fijarse incluso más allá del talud continental, en el límite exterior del margen continental, es decir, en el límite con los fondos marinos (Art.76. 4. a)). Esto es lo que puede llamarse plataforma continental científica.

Conforme con esta última definición, en el caso que un Estado ribereño estime que, en virtud de la aplicación y/o combinación de más de una fórmula consignada en la Convemar (Art. 76.4-5), la prolongación de su territorio submarino se extiende, conforme con una interpretación científica, más allá de 200 millas marinas, debe adquirir y procesar los datos necesarios conforme a criterios previamente aprobados por la propia asamblea de dicho tratado internacional, y resumidos y explicado con detalle en ciertas directrices científica-técnicas (CLCS/11 de 13 mayo 1999). Este documento anexo a la Convemar fue negociado durante años y hoy es una herramienta de principal importancia práctica para la implementación de la Parte VI de la citada Convención.

Conforme con estas regulaciones, los Estados parte de la Convemar están habilitados para solicitar ante un organismo *ad hoc* denominado Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC)¹ la validación de los límites exteriores de sus plataformas hasta las coordenadas del límite exterior de su margen continental, incluso hasta una distancia de 350 millas marinas. Esto es lo que finalmente constituye la plataforma continental extendida.

Aspiraciones de Estados ribereños

Desde que en 2009 se cumpliera el plazo de 10 años establecido, en la década de 1990, para

1. Ver: [www. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm).

que los Estados ribereños solicitaran ante dicho organismo la validación (geo-científica y por extensión legal) de sus respectivas soberanías sobre espacios del suelo y subsuelo marino más allá de las 200 millas marinas, más de 60 países han efectuado presentaciones ante la CLPC. Algunos de ellos han hecho más de una presentación en la perspectiva de conformar enormes territorios submarinos de plataforma continental extendida.

Las sumisiones para el reconocimiento de las circunstancias geo-legales de plataforma continental científica, constituyen así verdaderos reclamos territoriales que obedecen al paradigma geopolítico encapsulado en el citado Art. 76. De conformidad con esa norma, la mayor parte de esos reclamos territoriales están en proceso de ser validados por la CLPC. Este organismo no es, como se indica, un organismo dependiente de la asamblea general, ni de ninguno de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas. Tampoco, como se sabe, todos los Estados miembros de Naciones Unidas son parte de la Convemar (por ejemplo, Estados ribereños de la importancia de los Estados Unidos, Perú, Venezuela o Turquía). Pese a ello, y toda vez que la normativa de la Convemar tiene una aplicación universal y a que dicha comisión fue establecida (y sus miembros elegidos) por la reunión de Estados parte de la propia convención, la CLPC tiene una legitimidad jurídica y política innegable.

Por lo mismo, para un Estado ribereño como Chile resulta riesgoso juzgar a esta comisión desde un punto de vista exclusivamente procesal, y sólo concluir que no es ni un tribunal internacional, ni tiene la categoría de agencia especializada o de dependencia de la Asamblea General de Naciones Unidas. Lo concreto es que, aunque ambas afirmaciones son correctas, en los hechos y en el derecho ésta es una entidad que, a través de una modalidad *sui generis*, tiene la potestad para asignar espacios de plataforma continental, si los Estados parte la proveen de los datos y la información geo-jurídica correspondiente. En tal sentido es de principal importancia recordar que sobre este asunto la Convemar establece que los límites de la plataforma que determine un Estado ribereño tomando como base tales

recomendaciones [de la CLPC] serán definitivos y obligatorios (Art.76.8).

De la misma importancia, es tener presente que sobre la plataforma continental los Estados costeros poseen acceso exclusivo no sólo a sus recursos minerales, sino que a todos los recursos naturales.² Esto, amén de la importancia que la soberanía sobre el suelo y el subsuelo marino tienen en los ámbitos de la investigación científica aplicada (i.e. bio-prospección), la seguridad y la defensa.

Un aspecto adicionalmente relevante, refiere al hecho de que mientras el mes de mayo de 2009 fue establecido como la fecha límite para que los Estados parte de la citada convención sometieran a la CLPC los datos geo-científicos y la cartografía que con precisión fijaban los límites exteriores de sus plataformas continentales (latitud, longitud, profundidad y otras características del borde exterior de sus márgenes continentales), aquellos Estados que así lo hicieron quedaron habilitados para presentar en fechas posteriores información suplementaria sobre otras áreas de plataforma continental extendida (Chile y Argentina). Los Estados que no hicieron ninguna presentación antes de esa fecha, en el futuro no lo podrán hacer. Sin embargo, aquellos Estados que en la actualidad no son parte de la Convemar (i.e. Perú), si en el futuro llegaran a adherir a esa convención, contarán con el plazo de 10 años para someter ante la CLPC los límites exteriores de lo que estimen constituyen sus plataformas continentales extendidas.

El accionar de Chile

En mayo de 2009 el gobierno de Chile presentó una sumisión preliminar relativa a su plataforma continental extendida en el área que enfrenta a la península de Taitao. En ese sector del fondo marino chileno se constata una situación de acreción, esto es, una suerte de arrugamiento del fondo del mar producto de la colisión entre el continente sudamericano y las placas de Nazca y de la Antártica. Por diversas razones geomorfológicas y ambientales, sobre dicha acreción el espesor de la roca sedimentaria es mayor al 1%, por lo cual es posible afirmar que, conforme con la norma legal establecida en el

2. El Artículo 77 de la Convemar.

Art. 76. 1. a) i), en ese sector, Chile posee una clara plataforma continental científica que, al unirse a una elevación submarina adyacente, proyecta el territorio submarino nacional hacia el NO, es decir, hacia las mini-plataformas de las islas de Juan Fernández y de la isla de Pascua. Así, cuando concluya el proceso de validación con la CLPC, este enorme espacio geográfico pasará a formar parte del territorio del siglo XXI.

Resonancia geopolítica mundial

Mirado desde un punto de vista estrictamente geopolítico, este tipo de argumentación geollegal es totalmente funcional al concepto del mar presencial chileno.

De ese modo –y conforme con la implementación del nuevo paradigma geo-jurídico creado por Parte VI de la Convemar - en la actualidad está teniendo lugar la mayor repartición de territorios en la historia de la humanidad. En efecto, a partir del año 2001, diversos Estados han potenciado ciertas pretensiones históricas de expansión territorial a través de reclamos de plataforma continental extendida, creando así dinámicas complejas que, como el Pacífico Occidental en general, y en el Mar del Sur de China, en particular, en paralelo a procesos de cooperación económica e integración comercial (APEC, TPP, etc.), durante las próximas décadas marcarán la relaciones geopolíticas y geo-económicas en esa región de gran importancia para Chile.

En ese mismo proceso, a partir del citado 2001, diversas situaciones de sobre-posición de complejos reclamos territoriales emergieron en el Ártico, iniciándose un proceso de ping-pong administrativo, diplomático y científico-técnico entre ciertos Estados reclamantes y la CLPC (Rusia, Noruega y Dinamarca/Groenlandia). En ese escenario, no obstante que dicha comisión estaba concebida como un ente asesor científico-técnico, la naturaleza misma de sus funciones la convirtió en uno de los organismos de mayor importancia política y geopolítica del sistema internacional.

Efectos del petróleo

Con un interludio en 2009, la coyuntura de altos precios de los hidrocarburos que se mantuvo

hasta 2014 potenció esa dinámica, la cual perdió *momentum* cuando la intervención de Rusia en Ucrania modificó la política de cooperación entre compañías rusas y occidentales con intereses en el Ártico. A partir de ese año potencias occidentales (y sus aliados) adoptaron diversas medidas que más recientemente han conducido a una situación en la que el precio del petróleo se mantiene en torno a los USD 50 por barril. Si bien esta circunstancia ha postergado y/o demorado diversos proyectos de inversión en el Ártico circumpolar, ello por supuesto no implica que la situación de reclamos territoriales sobrepuestos de plataforma continental haya perdido ni gravedad, ni complejidad, ni actualidad. Por el contrario, debido a la delicada situación por las que atraviesan las relaciones entre la Alianza Atlántica y Rusia, el problema de la sobre-posición de reclamos en el Norte circumpolar ha cobrado incluso mayor complejidad.

Precisamente porque los precios relativamente bajos de los hidrocarburos han dilatado algunos proyectos de exploración y explotación en la región que, el explorador polar Fridtjof Nansen llamó el Norte más lejano, a la fecha se constata la existencia de ciertas capacidades excedentes en el campo de los servicios geo-científicos para la minería *off-shore*. Estos han quedado a disposición de otras industrias y de otros Estados ribereños en otras regiones del mundo. Como lo ilustra la situación en el Pacífico Occidental, un grupo significativo de países está a la fecha abocado a perfeccionar reclamos en etapa de revisión por la CLPC, o a preparar nuevas sumisiones de plataforma continental científica (China, Filipinas, Japón, Vietnam, Nueva Zelanda, Francia, Micronesia, Islas Salomón, Tuvalu, Tonga, etc.). Desde una perspectiva geo-económica global, este fenómeno puede considerarse un efecto colateral de la caída del precio del petróleo ocurrida durante 2015.

Implicancias para el Sistema del Tratado Antártico

Desde el punto de vista del interés permanente de Chile, un aspecto principal a considerar dice relación con el efecto espejo producido por los reclamos de plataforma continental extendida

en el Ártico sobre el *modus vivendi* en el Atlántico Sur y en el Sistema del Tratado Antártico (STA). Ello comenzó a ocurrir después que Australia, en una sumisión ante la CLPC preparada por su ministerio del Petróleo en 2004, incluyera espacios de plataforma continental que corresponden al suelo y subsuelo de lo que ese país denomina *Australian Antarctic Territory* (noviembre 2004). No deja de llamar la atención, que esta medida fuera adoptada por uno de los países fundadores del STA y gran impulsor de la negociación que en la reunión consultiva especial celebrada en 1990 en Viña del Mar, creó el momentum para el reemplazo de un régimen para la explotación mineral en la Antártica por el protocolo ambiental al tratado de 1959. La presentación australiana de 2004 ante la CLPC, generó enseguida una dinámica evidentemente neoterritorialista al interior del citado sistema.

Por medio de un *gentlemen agreement* (alcanzado a nivel de las misiones ante Naciones Unidas), a fines del mismo 2004 los denominados países reclamantes en la Antártica acordaron incluir en sus respectivas sumisiones ante la CLPC, un párrafo en el que se solicitaría a ese organismo no considerar por el momento sus reclamos de plataforma continental en el área al sur de la latitud 60°S, esto es, el área de aplicación del Tratado Antártico. Sin embargo, en su sumisión de 2009 Argentina omitió dicha fórmula, esto es, de forma tácita pidió a la CLPC revisar su presentación relativa a todos los espacios que ese país considera componen la unidad político-administrativa Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur. Sólo una nueva intervención de los otros seis países reclamantes permitió reparar ese error.

Además de Australia y Argentina, Noruega ha presentado ante la CLPC sumisiones para que se le reconozcan circunstancias geo-legales de plataforma continental científica en los sectores de la Antártica (Tierra de la Reina Maud, en el cuadrante africano). Y aunque estos países han, en definitiva, incluido en sus presentaciones la expresión no considerar por el momento, lo cierto es que en lo fundamental sus reclamos continúan constituyendo una amenaza concreta al STA; esto, porque con su nueva lógica geo-jurídica dichos reclamos encapsulan tesis geopolíticas históricas,

que un ejercicio elemental de realismo indica deben entenderse en el contexto de la compleja interacción entre la normativa de la Convemar y aquella del régimen del Tratado Antártico.

Adicionalmente, se debe tener presente que Noruega, Francia, Sudáfrica y Australia (todos países reclamantes de territorios en la Antártica) han hecho reclamos de plataforma continental científica en las áreas adyacentes a sus islas peri-antárticas (las islas Bouvet, Crozet, Príncipe Eduardo, Heard y Mc Donald), situadas, como se sabe, al interior del área de aplicación de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos (CRVMA), uno de los pilares del STA. Esta circunstancia representa un aspecto de adicional complejidad.

Es en este contexto en el cual debe situarse la declaración oficial argentina de marzo de 2016, en la cual, por medio de un mapa anexo, dicho país ha dado a entender que los límites exteriores de la plataforma continental científica en el Mar Austral y la Antártica no han sido validados por las Naciones Unidas, sino por la CLPC. Ello supone una interpretación muy amplia de la normativa del Artículo 76 de la Convemar, en tanto la cartografía argentina incluye no sólo territorios actualmente bajo administración del Reino Unido (Islas Falkland/Malvinas, Georgia del Sur, Sándwich del Sur y Orcadas del Sur), sino que también sobre espacios al sur del Cabo de Hornos, esto es, sobre parte del territorio de la Región de Magallanes y Antártica Chilena. En los hechos, la presentación argentina bloquea la proyección de las líneas de base recta chilenas hacia el SE del Punto F del Tratado de Paz y Amistad (TPA) de 1984 y, en definitiva, bloquea la continuidad geográfica del país hacia el Polo Sur, conforme ésta está definida en el derecho interno chileno.

No obstante que la interpretación de los medios de prensa argentinos da por hecho que el citado reconocimiento, por parte de las Naciones Unidas, incluye en su integridad el espacio que el derecho interno de ese país define como las islas del Atlántico Sur y la Antártida Argentina, lo concreto es que hasta ahora no se conoce con certeza si la CLPC incluyó en sus recomendaciones, la validación de los límites de la plataforma continental argentina en las áreas en disputa

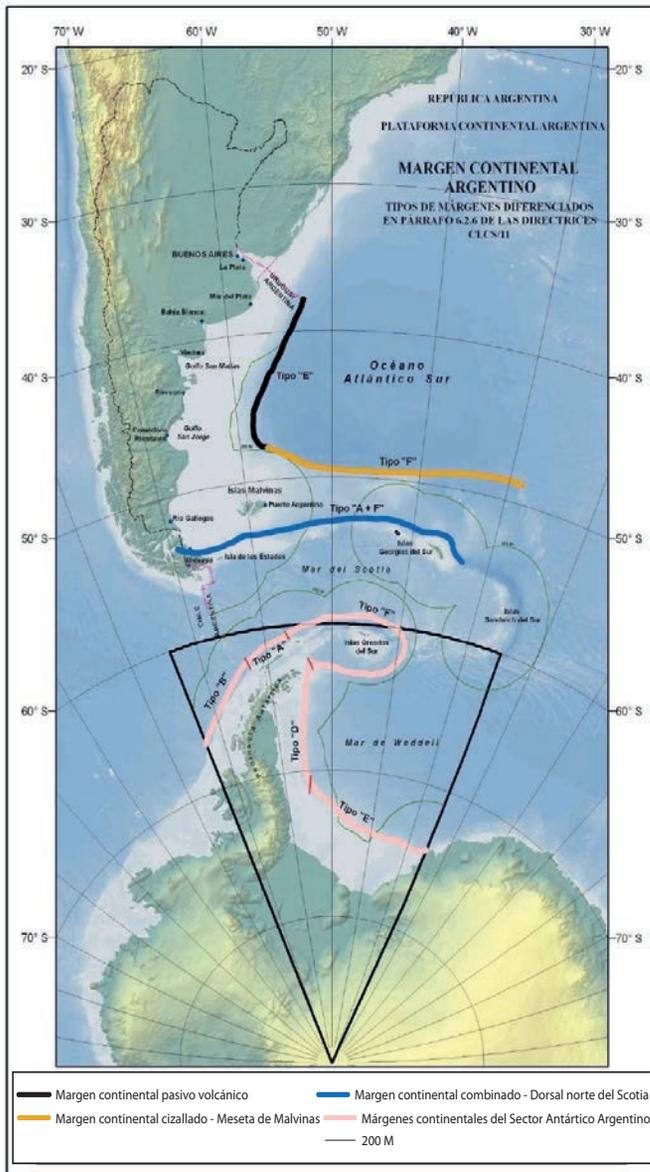
con el Reino Unido y las áreas al sur de la latitud 60°S, esto es, el área de aplicación del Tratado Antártico de 1959. En octubre de 2016, ese país sometió a la CLPC algunas aclaraciones respecto de la extensión de su plataforma continental

en el área del límite marítimo con Uruguay. Respecto de los otros espacios incluidos en la presentación de 2009, los resultados continúan siendo desconocidos.

El desafío para Chile

De idéntica importancia es que, mientras el gobierno de Chile culmina los trabajos geocientíficos orientados a establecer el límite exterior de la plataforma continental, proyectada desde las líneas de base de las islas del Cabo de Hornos y Diego Ramírez por el Norte y desde la costa de la Tierra de O'Higgins por el Sur, los órganos competentes del Estado establezcan la magnitud de la sobreposición del reclamo argentino sobre espacios de la Región de Magallanes y, además, verifiquen que, si bien la CLPC pudo no haber validado la presentación argentina para los espacios al sur de la latitud 60° S, si dicha entidad ha validado el reclamo argentino para al área que se extiende inmediatamente al norte de ese paralelo.

Desde una perspectiva más amplia, la circunstancia impuesta por el comunicado oficial argentino de marzo de 2016 constituye un complejo desafío geopolítico y geolegal y, a la vez, una oportunidad para catalizar el aprovechamiento de una normativa que, aunque complicada y compleja, ofrece la oportunidad para, conforme con el derecho Internacional, avanzar en la definición de los límites que, tanto en el Pacífico como en las regiones subpolares y polares, corresponden al Chile original, esto es y empleando la expresión del erudito José Torbio Medina, el "Chile de Valdivia y sus compañeros."



Mapa con los diferentes márgenes identificados en la presentación argentina de abril de 2009 ante la CLPC.
