



EL APROVECHAMIENTO DE LOS YACIMIENTOS
TRANSFRONTERIZOS DE HIDROCARBUROS

DIPLOMACIA MEXICANA, DERECHO INTERNACIONAL Y
ECONOMÍA POLÍTICA DEL PETRÓLEO

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA

JOSÉ MARÍA VALENZUELA ROBLES LINARES

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

México, D.F.

2009

El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

EL APROVECHAMIENTO DE LOS YACIMIENTOS
TRANSFRONTERIZOS DE HIDROCARBUROS

DIPLOMACIA MEXICANA, DERECHO INTERNACIONAL Y
ECONOMÍA POLÍTICA DEL PETRÓLEO

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA

JOSÉ MARÍA VALENZUELA ROBLES LINARES

MÉXICO, D.F.

2009

Entonces hubo que sacarlo todo de la propia sustancia, y entonces el país se dio cuenta de sus grandes posibilidades genuinas. Fue como descubrir otra vez el patrimonio ya olvidado; como desenterrar el oro escondido de los aztecas, ¡aquella sugestiva fábula! ¿De suerte que todo esto teníamos en casa, y no lo sabíamos? Pero, ¿habremos sabido de veras aprovechar nuestro tesoro?

Algunos nos han compadecido con cierta conmiseración. Ha llegado la hora de compadecernos a nuestro turno. ¡Ay de los que no han osado descubrirse a sí mismos, porque aun ignoran los dolores de este alumbramiento! Pero sepan –dice la Escritura- que sólo se han de salvar los que están dispuestos a arriesgarlo todo.

Alfonso Reyes, *México en una nuez* (1930)

A mis hermanos, mis padres, compañeros y amigos. Gracias a todos ustedes, porque de alguna manera u otra, me recuerdan lo mucho que debemos trabajar si queremos crear un México y un mundo mejores. Si logro estar a la altura de la tarea que tenemos, será por ustedes.

JMV, 2009

ÍNDICE

ÍNDICE	ii
ÍNDICE DE MAPAS Y GRÁFICOS	iv
INTRODUCCIÓN	1
I. LOS YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS	10
1.1 Fronteras y jurisdicciones en México	12
1.2 La plataforma continental ampliada.....	19
1.3 La agenda pública mexicana	25
1.4 El ímpetu estadounidense y la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos de 1978	28
1.5 Las negociaciones	31
1.5 El Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental de 2000	34
1.7 Los pendientes de la diplomacia mexicana	40
1.7 Las preguntas que debemos responder	44
II. EL ÁMBITO JURÍDICO Y LA PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS	46
2.1 Principios básicos del funcionamiento del derecho internacional	48
2.2 El nuevo Derecho del Mar y el equilibrio de poder	51
2.3 Las opciones para un acuerdo de delimitación.....	55
2.4 Obligaciones a falta de un acuerdo de delimitación.....	60

2.5 Principios jurídicos para la explotación de yacimientos transfronterizos.....	62
2.6 Modelos de solución en la práctica internacional	66
2.7 La responsabilidad internacional de los estados y la legislación interna	71
2.8 Derecho en México: reformas constitucionales y operativas para Pemex	75
2.9 Perspectivas en el ámbito jurídico	77
 CAPÍTULO III. GEOLOGÍA, ECONOMÍA POLÍTICA E INTERÉS NACIONAL	 82
3.1 La economía política petrolera y la política del petróleo	84
 3.2 La dependencia fiscal mexicana a la luz del consumo estadounidense	 89
3.3 El papel de México en la estrategia energética estadounidense	92
3.4 Negociaciones internacionales no diplomáticas.....	98
3.5 Las condiciones geológicas y productivas en el Golfo de México	102
3.6 Intereses compartidos y experiencias conocidas.....	112
3.7 Otras regiones, otros estado: ¿mismas perspectivas?	118
3.8 El reto urgente, la asociación Pemex- Schlumberger y los futuros participantes	120
 CONCLUSIONES	 125
 BIBLIOGRAFÍA	 135

ÍNDICE DE MAPAS Y GRÁFICAS

Mapa 1. Polígonos occidental y oriental del Golfo de México	15
Mapa 2. Área de la Plataforma Continental entre México y Estados Unidos	35
Mapa 3. Valor estimado de 125 campos probados en aguas profundas en el Golfo de México bajo jurisdicción estadounidense	104
Mapa 4. Descubrimientos en los últimos ocho años en el Golfo de México bajo jurisdicción estadounidense	105
Mapa 5. Estrategia de Pemex en materia de exploración	109
Gráfica 1. Valor de las exportaciones y las importaciones mexicanas de hidrocarburos, 1900-2000	91
Gráfica 2. Participación porcentual en las importaciones de Estados Unidos	93
Gráfica 3. Importaciones estadounidenses de petróleo crudo 1973-2008	94

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta tesis es estudiar los problemas de política exterior que México enfrenta para aprovechar los recursos depositados en yacimientos de hidrocarburos en regiones fronterizas. Dada la naturaleza geológica de dichos depósitos o yacimientos, existe la posibilidad de que estén divididos por una frontera y que se encuentren bajo dos o más jurisdicciones. Por lo tanto, también es posible que desde una jurisdicción diferente a la mexicana, se extraigan los recursos sobre los que México tiene derechos soberanos, o bien, se modifiquen las condiciones geológicas del depósito, haciendo más difícil o imposible su extracción. Los depósitos con dichas condiciones son conocidos como yacimientos transfronterizos.

La protección de los recursos no renovables depositados en yacimientos transfronterizos ha sido un tema de preocupación ocasional por más de tres décadas. Esto no es sorprendente si se reconoce el papel que la protección de la integridad territorial y el monopolio estatal en la explotación de los hidrocarburos tienen en la historia del nacionalismo mexicano. La preocupación ante la posibilidad de que México sufra una afectación se ha intensificado porque los yacimientos prospectivamente más valiosos se encuentran en la frontera con Estados Unidos en el Golfo de México, donde operan empresas de carácter internacional que traen a la memoria lo costoso que fue para México el control extranjero de la industria petrolera nacional a principios del siglo XX. La

fuerza en la defensa de la integridad territorial y de la exclusividad del estado en la explotación de los hidrocarburos en las tribunas del Congreso o en las calles nos refiere a la vigencia de este recuerdo.

A pesar de ello, sólo han transcurrido diez años desde que la diplomacia mexicana asumió un papel público en la resolución de los problemas que pudiesen surgir para el aprovechamiento de estos recursos. A pesar de los avances logrados en los últimos diez años, México cuenta con muy pocas certidumbres sobre lo que habrá de pasar en los próximos años. Hay sólo dos hechos que hoy hacen las circunstancias diferentes a las de una década atrás. Primero, que México ha ampliado sus derechos de soberanía sobre la plataforma continental¹ en un área de 11,055 kilómetros cuadrados en el Golfo de México, mediante la firma en 2000 del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de 200 Millas Náuticas.² Segundo, que gracias a ese Tratado, Estados Unidos no desarrollará campos petroleros a una distancia menor a 1.4 millas náuticas³ de las frontera mexicana en esta recién adquirida plataforma continental.

¹ En la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental se definió la plataforma continental de la siguiente manera: “el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona”.

² El Tratado entró en vigor el 17 de enero de 2001, se publicó su promulgación en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de marzo de 2001; en adelante Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental. Continental.

³ Los conceptos “millas marinas” y millas náuticas” pueden ser usados indistintamente, el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental hace referencia al segundo, mientras que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 hace referencia al primero. Una milla náutica es igual a 1.852 kilómetros, lo que significa que 200 millas náuticas son 374 kilómetros.

Sin embargo, los recursos petroleros en el Golfo de México se encuentran extendidos a lo largo de otras fronteras, entre ellas, la de la Zona Económica Exclusiva⁴ con Estados Unidos y con Cuba. Además, solemos olvidar que tenemos algún tipo de relación fronteriza con otros países: Belice, Guatemala y Honduras (también Francia, si México reivindica su plataforma continental en el Pacífico y Francia hace lo mismo en la Isla Clipperton). Por lo que la preocupación, tan extendida en los medios de comunicación, de que desde Estados Unidos se extraiga petróleo mexicano, podría suponerse también para las otras fronteras. Y, si bien hay regiones de la frontera con Estados Unidos e incluso con Cuba en el Golfo de México que parecen estar amenazadas en el corto plazo, hay razones suficientes para pensar que los mismos problemas surgirán en otras regiones como el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Ante ello, el gobierno y la opinión pública han sido incapaces de imaginar una solución clara.

La información sobre las condiciones legales y geológicas de los yacimientos transfronterizos y sobre la posición del gobierno mexicano ha sido fragmentada y engañosamente empleada con fines políticos. Las propuestas de reforma energética que se discutieron a lo largo de 2007 y más específicamente en 2008, usaron el argumento del peligro de “despojo” en los yacimientos transfronterizos tan frecuentemente y para justificar posiciones tan radicalmente opuestas que no parecía sensato considerar estos argumentos seriamente.⁵ Esta es la coyuntura en la que esta investigación se inspiró. En

⁴ De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los límites máximos de la Zona Económica Exclusiva se encuentran a 200 millas náuticas de las líneas de base sobre las que se define el Mar Territorial. En esta zona, los estados tienen derechos soberanos para explotar los recursos del mar, el fondo marino y el subsuelo. No tienen otros derechos soberanos o jurisdicción fuera de los que sean necesarios para el aprovechamiento de los recursos naturales. Más allá de los límites de la Zona Económica Exclusiva se considera que inicia Alta Mar (Parte V).

⁵ Entre los defensores de la liberalización de las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos véase como ejemplo Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Para reformar Pemex”, *Letras Libres*,

consecuencia, el objetivo es realizar un análisis sistemático del problema del aprovechamiento de los hidrocarburos en yacimientos transfronterizos y de la estrategia que la diplomacia mexicana ha seguido para resolverlo, en el plano del debate público y la labor técnica y diplomática.

La pregunta planteada mucho antes de iniciar la redacción de esta investigación se refería a las opciones que el estado mexicano enfrentó en 2000, al decidir firmar un tratado de delimitación de la plataforma continental con Estados Unidos: ¿había sido adecuado el desempeño de la diplomacia mexicana? Conforme se desarrolló el proceso de documentación decidí concentrarme más bien en la presentación y análisis de las condiciones que México enfrentó y enfrenta hoy para proteger su interés y su derecho; por ello me refiero a las restricciones internacionales, las exigencias bilaterales y las demandas del proyecto nacional mexicano. Esto se debe a que es un proceso que todavía se encuentra en una etapa temprana, a pesar de haber comenzado ya décadas atrás. Dos preguntas sintetizaron el objetivo de este proyecto: ¿Qué condiciones enfrenta el estado mexicano en lo que se refiere al aprovechamiento de los yacimientos de hidrocarburos? ¿Cuáles son las opciones para alcanzar los objetivos de política energética y exterior?

No se trata de llevar a cabo una enumeración sistematizada de condiciones y opciones, sino de construir un marco coherente que permita entender los acontecimientos que México ha vivido en la materia de 1998 hasta nuestros días. Eso es lo que busco: un marco analítico adecuado. Dejando a los políticos de lado –a quienes el alarmismo ha

núm 117, 2008, pp. 16-20. Defendiendo el monopolio estatal en el sector, véase Gustavo Iruegas, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, pp. 19-21 [versión estenográfica]. Cuento con copias de todas las versiones estenográficas y mimeos aquí citados, excepto los que son publicados por mandato oficial, como los diarios de debates del Congreso de la Unión y que, por lo tanto, pueden ser consultados en los archivos correspondientes en formato digital o impreso.

resultado rentable— se trata de construir un marco analítico que no suponga *a priori* la afirmación de los especialistas para quienes “consta” que las compañías petroleras tienen nulo interés por respetar la jurisdicción mexicana; pero que tampoco recurra a un extremo juricista que, valiéndose de explicaciones legales, suponga la ausencia de riesgos o proponga la modificación del régimen legal mexicano, como si fuese una variable para cambiar a modo. El resultado fue la construcción de un marco analítico que, permitiendo entender las restricciones y oportunidades del entorno jurídico internacional, contempla variables importantes en las relaciones bilaterales y los regímenes económicos internos, especialmente de México y Estados Unidos, las cuales han afectado la trayectoria de la búsqueda de una solución.

Así, mi postura a lo largo de la investigación es que el patrimonio mexicano no está en riesgo inminente, Estados Unidos no hará caso omiso del derecho internacional, y la diplomacia mexicana no puede cruzarse de brazos si quiere que las primeras dos afirmaciones no cambien de sentido. Esa es, en resumidas cuentas, la situación que vive México de 1998 hasta la fecha.

Cuatro aclaraciones deben hacerse respecto a los detalles de la investigación, documentación y elaboración del argumento que aquí se expone. Primero, la cercanía del periodo estudiado dificulta el análisis, sin embargo, haber encapsulado este proceso en un lapso de tiempo que, digamos, hubiese concluido en 2007, habría reducido considerablemente el material para analizar y las conclusiones hubiesen sido aún más limitadas.

La cercanía temporal, además, significó una importante limitante por lo que se refiere a la documentación disponible. Las diferentes Solicitudes de Información Pública hechas de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tuvieron como respuesta la clasificación como confidencial de la mayoría de los documentos, por estar relacionados con un proceso de negociación diplomática en curso.⁶ La información sobre el sector petrolero en México no está completamente procesada para los últimos tres años y la disponibilidad de información oficial está severamente reducida, especialmente cuando se compara con la de Estados Unidos. Por ello, se recurrió a una fuente de información que para esta investigación ha resultado sumamente útil: las versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios federales ante el Senado de la República. Las comparecencias, junto con otra clase de información generada en el Senado, son una fuente de información tan actual como incompleta, pero han servido para encauzar adecuadamente la descripción de las políticas energéticas mexicanas. Mientras que la reconstrucción de la posición estadounidense ha sido mucho más sencilla debido a la formalidad en la emisión de políticas, directivas y planes.

Segundo, esta investigación debe contemplar una gran variedad de temas que son tangenciales al problema del aprovechamiento de yacimientos transfronterizos, entre otros se encuentran la naturaleza y origen del Derecho del Mar, las capacidades operativas de Pemex y la geología del Golfo de México. Los especialistas tienden a identificar el tema de los yacimientos transfronterizos con alguno en especial, como el de

⁶ Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Marina respondieron que la dependencia encargada era la Secretaría de Energía, cuya respuesta puede consultarse en www.infomex.gob.mx con el folio 0001800037708.

los tratados de delimitación, en el caso de los juristas, o el de la capacidad de operación en aguas profundas, en el caso de los geólogos e ingenieros. He intentado que esto no ocurra así en la investigación. Sin embargo, dada la importancia del ámbito jurídico y los tratados internacionales, puede parecer que se le da una importancia desmedida. La estructura bajo la cual se ha redactado la investigación pretende disminuir este efecto.

Tercero, lo que aquí se trata son relaciones entre estados, sus intereses, las restricciones jurídicas y las estructuras económicas que los soportan. Para algunos autores, la idea de interés nacional es simplemente inadecuada para entender los objetivos de política exterior, por ser tautológica y no tener un contenido específico.⁷ Pero el problema no son los conceptos de interés o proyecto nacional, si se entiende que debe revestírseles con un contenido claramente definido por las circunstancias históricas del caso.⁸ Por ello he optado por considerar el papel del estado en relación con el sector de los hidrocarburos como indicador de los valores de una comunidad política, debido a que dichos papeles sólo pueden ser modificados mediante procesos que implican la movilización de importantes sectores de la población y la negociación de los grupos de poder internos y, por tanto, nos permiten formular una idea del interés nacional en un momento y lugar determinados. El papel de las empresas nacionales o internacionales es solamente instrumental, pues están sujetas por completo a las disposiciones de cada uno de los estados involucrados, ya sea de manera directa como en el caso de Petróleos Mexicanos,

⁷ “The idea of national interest is inadequate as a guide to foreign policy goals primarily because it is tautologous. No policy-maker is going to declare against the interest of his or her own state [...]” (Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave, 2003, p.119).

⁸ “Yet the kind of interest determining political action in a particular period of history depends upon the political and cultural context within which foreign policy is formulated” (Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Nueva York, McGraw Hill, 2006, 7ª ed. [1ª ed. 1948], p. 11).

o mediante estricta regulación y control como lo son los reglamentos para la explotación en los territorios federales de Estados Unidos o el régimen fiscal aplicable.

Por último, a reserva de que se discuta con mayor detalle posteriormente, es importante ubicar explícitamente el papel del derecho internacional. Ésa es, a mi parecer, una de las grandes fallas de la literatura sobre el tema. Pues, aún quienes mejor conocen las funciones del derecho internacional suelen expresar sus consideraciones sobre el efecto que tendrán o no ciertas restricciones jurídicas sin explicar cómo es que han llegado a esas conclusiones. Por ejemplo, algunos autores hablan de la posibilidad de acudir a órganos jurisdiccionales o de arbitraje internacional, mientras que otros aseguran que México no puede interponer demandas en el orden jurídico internacional en caso de que otro estado explote los yacimientos transfronterizos. Las razones para suponer lo uno o lo otro no se hacen explícitas y, por lo tanto, evaluarlas exige del lector un profundo conocimiento de la realidad política internacional, de la historia del derecho internacional contemporáneo y de la práctica estadounidense de política exterior. Uno de mis propósitos es, precisamente, permitir que se discutan los principios para hacer esos juicios.

Las dificultades recién descritas han inducido una organización peculiar del argumento. Considero apropiado iniciar, en el primer capítulo, con la historia política y diplomática del problema en México, el modo en que se ha presentado, las soluciones por las que se ha optado y los pendientes que quedan por resolver. De este modo, espero que el lector tenga una idea más clara del problema que se trata y de los diferentes modos en que se ha percibido a lo largo de los últimos diez años. Empezar así también sirve para que las piezas del argumento que sigue puedan acomodarse más claramente con hechos y

condiciones ya discutidos. Por esa misma razón, no se incluye un capítulo de herramientas teóricas, de modo que puedan discutirse en el sitio en que mejor acompañen la exposición del argumento.

En el segundo capítulo continúo con una breve revisión de la práctica internacional y el análisis del derecho internacional en la materia; pues, como se discute en el mismo capítulo, resulta adecuado para imaginar el repertorio de caminos posibles en la solución de conflictos que pudiesen surgir para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos. Después de lo cual es posible discutir, en el tercer capítulo, las trayectorias particulares, mucho más restringidas, que se han podido tomar a partir de los objetivos del gobierno mexicano para el sector de los hidrocarburos y sus vínculos internacionales, usando las reglas que se ha puesto a la participación del estado en la economía nacional y el sector petrolero como referencia de los objetivos del estado mexicano. En esta discusión la asimetría de poder adquiere un valor sumamente importante, así como la clase de orden económico internacional en el que México y Estados Unidos participan, por lo que resultan fundamentales para la argumentación sobre las posibilidades específicas que México tiene hoy en día y que se recuperan, a manera de diagnóstico, en la conclusión.

CAPÍTULO I

LOS YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS

La práctica internacional en la definición de las fronteras territoriales puede ser considerablemente simple: el mutuo acuerdo, entre estados independientes, sobre la línea geográfica que divide lo que a cada cual corresponde, es suficiente para crear una *frontera*. Lo que está de un lado es *nuestro*, lo que está del otro es de *ustedes*. El problema radica, obviamente, en ponerse de acuerdo sobre aquella línea.⁹ Algo similar ocurre cuando se trata del mar, pero a diferencia de la tierra firme, nos encontramos con una importante variedad de formas jurídicas que escapan a la idea unitaria de territorio y soberanía. Así, la diferencia radica en la existencia del cuerpo jurídico conocido como Derecho del Mar, que incluye un amplio componente metodológico y técnico sobre la delimitación de los distintos títulos jurídicos que podemos darle al océano y lo que se encuentra debajo de él.

La historia de la definición de las jurisdicciones estatales en tierra es larga, y en América Latina se ha avanzado tanto que los problemas que aún existen son resultado de la amplia aceptación de las delimitaciones fronterizas. La mayoría de ellos son sobre recursos transfronterizos o la reivindicación de derechos acordados por la Convención de

⁹ La historia de México muestra que puede tratarse de un acuerdo entre vencedores y vencidos, como el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, mejor conocido como Tratado de Guadalupe, Hidalgo de 1848.

las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 que entró en vigor apenas en 1994.¹⁰ Los recursos naturales, que no obedecen al capricho de las coordenadas y los mapas, representan un problema para la configuración conceptual y real del estado, porque éstos no pueden ser compartidos o comunes a dos estados, ya que los derechos de soberanía son exclusivos. Así que es necesario definir las responsabilidades y derechos que dos estados tienen sobre un recurso natural que geológicamente comparten. La *buena fe*, la *equidad* y las *consideraciones de humanidad*, deberían bastar para definirlos, lástima que su interpretación suele ser tan divergente cuando los intereses de los estados no coinciden.

La importancia de la definición de fronteras para un estado está estrechamente ligada a la viabilidad del proyecto nacional, por el establecimiento de las poblaciones que conforman la comunidad política, pero también por la disposición de recursos naturales que le den sustento económico al funcionamiento de esa comunidad política. Por ello, aún en los casos en los que se trata de territorios que aparentemente no tienen valor económico o funcionalidad alguna, la historia ha mostrado la importancia de conservarlos (o aumentarlos). Uno de los mejores ejemplos es, sin lugar a dudas, el del área de la Alta California que México perdió con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, en cuyo territorio se encontraron extensas reservas de oro pocos años después de ocurrida la transferencia de soberanía territorial entre México y Estados Unidos. Un ejemplo contemporáneo es el del Ártico, y el valor que hoy adquiere su plataforma continental por las reservas de hidrocarburos que se prevé sean descubiertas, pero

¹⁰ En adelante Convención sobre el Derecho del Mar. Se firmó en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, un año después de haberse depositado el sexagésimo documento de ratificación.

también por lo que significará en términos de control de rutas comerciales y de seguridad nacional tras la disminución del área cubierta por hielos perpetuos.

La culminación jurídica y política más importante en la reivindicación de estos derechos en el ámbito multilateral se encuentra en la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962, titulada Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, la cual establece el derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales de acuerdo con su interés nacional de conformidad con las reglas y condiciones que su pueblo libremente considere deseables, reconociendo que en ello radica la viabilidad del estado independiente y el desarrollo de su sociedad.

1.1 FRONTERAS Y JURISDICCIONES EN MÉXICO

Por su naturaleza, apremiante para el funcionamiento del estado, la solución de los conflictos de delimitación de las fronteras están presentes en la agenda de cualquier gobierno. Es así que en 2005 concluyeron todas las disputas fronterizas de México en tierra y mar, excepto aquellas relativas a la jurisdicción sobre la plataforma continental. El último tratado firmado, y con el cual se concluyó una larguísima historia de diferencias internacionales al respecto, es el Tratado sobre Delimitación Marítima entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Honduras, del 18 de abril de 2005. Así, México cuenta con tratados bilaterales de delimitación con Belice,¹¹ Estados Unidos,¹²

¹¹ “Tratado sobre Límites con Honduras Británicas celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda”, firmado el 8 de julio de 1893, *Diario Oficial de la*

Guatemala¹³ y Honduras.¹⁴ Además, en 1976, por canje de notas diplomáticas, los gobiernos de México y Cuba concluyeron un acuerdo administrativo “sobre la delimitación de los espacios marítimos de ambos países, en las áreas en que dichos espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la zona económica exclusiva de México y la eventual creación de una zona económica de Cuba (o su equivalente)”, el cual no ha sido sustituido por ningún otro.¹⁵

En el Golfo de México, México y Estados Unidos firmaron en la década de 1970 un tratado para delimitar el Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva, de acuerdo con los principios que se habían extendido en la práctica internacional sobre ambos títulos jurídicos. El Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América se firmó el 20 de diciembre de 1978. México lo ratificó un mes después, el 22 de enero de 1979, pero Estados Unidos lo hizo hasta 1997, por la

Federación, 3 de agosto de 1893. Por disposiciones jurídicas internacionales sobre la sucesión de los estados, Belice honra el Tratado desde el 21 de septiembre de 1981.

¹² El tratado vigente más antiguo es el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América (Tratado de Guadalupe, Hidalgo), firmado el 2 de febrero de 1848, *Diario Oficial de la Federación*, 31 mayo de 1848; le siguen diez tratados que han modificado las fronteras, reglamentan el uso de recursos transfronterizos o modificado las consideraciones sobre la definición de los límites ante cambios en la geografía.

¹³ “Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala”, firmado el 27 de septiembre de 1882, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 1883.

¹⁴ “Tratado sobre Delimitación Marítima entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras”, firmado el 18 de abril de 2005, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2006.

¹⁵ “Acuerdo sobre Delimitación de los Espacios Marítimos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, en las Áreas en que dichos Espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de México y la eventual creación de una Zona Económica de Cuba (o su equivalente)”, firmado el 26 de julio de 1976, sin publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, <http://www.sre.gob.mx/tratados>. En el caso de las consultas en internet se ha decidido omitir la fecha de consulta porque la mayoría de los documentos citados tienen una fecha de elaboración, por lo que podría ser motivo para confusiones; todas las consultas fueron hechas entre agosto de 2008 y enero de 2009.

negativa del Senado estadounidense de conceder a México derechos soberanos sobre una extensión tan grande del Golfo de México.¹⁶

Dos polígonos de la plataforma continental dentro del Golfo de México, uno en la región occidental y otro en la oriental, no forman parte de la Zona Económica Exclusiva de México, de Estados Unidos o Cuba de acuerdo con los tratados antes mencionados.¹⁷ El polígono occidental, con una extensión de 17,190 kilómetros cuadrados, podría ser reivindicado por Estados Unidos y por México. Mientras que el polígono oriental, con una extensión aproximada de 20,000 kilómetros cuadrados, puede ser reivindicado por Cuba, México y Estados Unidos.¹⁸ En el Mapa pueden observarse las líneas de delimitación establecidas entre Estados Unidos y México en el Tratado sobre Límites Marítimos firmado entre los dos países en 1978.

El único acuerdo para la delimitación de estos espacios se firmó en junio de 2000, con Estados Unidos: el Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental más allá de 200 Millas Náuticas, al cual sólo me referiré como Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental. Como lo indica su nombre, la delimitación se hizo sobre un título jurídico particular: la plataforma continental que está más allá de las 200 millas náuticas. Hay que recordar que 200 millas náuticas es el límite máximo de la Zona Económica Exclusiva, por lo que cuando se delimita la plataforma continental que está

¹⁶ “Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, firmado el 20 de diciembre de 1978, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1998; en adelante, Tratado sobre Límites Marítimos.

¹⁷ Se le llama polígono por sus características geométricas: “porción de plano limitada por líneas rectas”. La palabra es comúnmente usada como término técnico: “unidad urbanística constituida por una superficie de terreno, delimitada para fines de valoración catastral, ordenación urbana, planificación industrial, comercial, residencial, etc.” (Diccionario de la Real Academia Española, “polígono”).

¹⁸ Jorge Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, p. 28; en adelante *La defensa del petróleo mexicano...*

petrolera como el Golfo de México, los recursos que se encuentran en su subsuelo son el objeto primordial de la delimitación. Como se trata de la propiedad de los recursos naturales, para que tenga sentido la elaboración de instrumentos jurídicos de esta naturaleza, es esencial que los recursos transfronterizos²⁰ que son objeto de una controversia sean aprovechables y, aún más importante, que su aprovechamiento se vea de alguna manera afectado por actividades humanas fuera de los límites físicos de la jurisdicción del estado. De no ser éste el caso, cualquier acuerdo al respecto sería ocioso.

Es así que uno de los elementos más importantes del Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental es que es el primero que contiene disposiciones respecto a la explotación de recursos minerales en las zonas fronterizas. No es, sin embargo, el primer acuerdo respecto a recursos transfronterizos o recursos cuyas características hacen que su aprovechamiento en un lado de la frontera repercuta en el aprovechamiento del otro lado. Baste como ejemplo el Tratado de Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, hasta el Golfo de México, y el éxito de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos.²¹

²⁰ Es conveniente revisar qué se entiende por recursos transfronterizos; para ello me refiero a Miguel Ángel González Félix: “Por recursos transfronterizos, pues, debemos entender aquellos recursos naturales localizados en una zona a través de la cual corre una frontera terrestre, fluvial, lacustre o marítima que separa a dos Estados soberanos, o a un Estado de una zona marina que esté más allá de los límites de su jurisdicción nacional, ya sea el alta mar o la zona internacional de los fondos marinos [...] la porción de un recurso transfronterizo, sea sólido o líquido, en su propio lado de la frontera, pertenece sólo a ese Estado o sea que es sólo de su propiedad” (Miguel Ángel González Félix, “La delimitación de la frontera marítima en el Golfo de México”, en *Los espacios marítimos y su delimitación. Referencia especial al Golfo de México*, México, Secretaría de Energía, 1999, pp. 237-238; en adelante, *Los espacios marítimos...*).

²¹ El Tratado se firmó en febrero de 1944 en Washington y entró en vigor en noviembre de 1945. Además se aprobó simultáneamente un protocolo que agregó la mención del agua en el título de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos.

En el caso del agua, la experiencia es ya añeja para la diplomacia y la administración pública mexicanas, que han trabajado en ello por más de un siglo, desde la firma del primer acuerdo en la materia en 1889 (la Convención en Relación a los Cambios de Curso en los Ríos Internacionales Bravo y Colorado, en la cual se creó la Comisión Internacional de Límites). En cambio, la primera referencia hecha en alguna ley a los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos se realizó apenas en las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de noviembre de 2008. El artículo primero indica que:

Para los efectos de esta Ley, se considerarán yacimientos transfronterizos aquellos que se encuentren dentro de la jurisdicción nacional y tengan continuidad física fuera de ella.

También se considerarán como transfronterizos aquellos yacimientos o mantos fuera de la jurisdicción nacional, compartidos con otros países de acuerdo con los tratados en que México sea parte o bajo lo dispuesto en la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas [sic].

El análisis de ésta y otras reformas legales relacionadas se presenta posteriormente. Lo destacable por ahora es que se utiliza una definición geológica sumamente sencilla, a la vez que se mencionan los derechos mexicanos derivados de instrumentos jurídicos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. Este cambio no es menor, pues se reconocen dos condiciones necesarias para el aprovechamiento de los hidrocarburos bajo esta disposición: (1) que deben estar claramente bajo la jurisdicción mexicana, lo cual requiere una delimitación territorial o (2) que en caso de que se trate de una plataforma continental que no está

claramente bajo una jurisdicción nacional, se pueden aprovechar si se cumple con otros ordenamientos jurídicos aplicables.

La aparición de esta referencia en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional es atribuible a la más notable participación que hasta ahora han tenido el poder legislativo y la opinión pública en un tema que había sido reservado de manera absoluta a la Secretaría de Relaciones Exteriores en cuanto a lo diplomático-jurídico, y a Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Energía en cuanto a lo técnico. Pero esto se debió más a la naturaleza del sistema político mexicano que a la negligencia o desinterés de la opinión pública y los participantes activos del sistema político, dentro y fuera del partido en el gobierno.

Las discusiones públicas sobre los problemas de la explotación de yacimientos transfronterizos en México se han fundamentado, en menor o mayor medida, en torno a la naturaleza jurídica de los derechos de un estado sobre los recursos naturales en la plataforma continental. Así que antes de analizar el debate político que tuvo lugar sobre los yacimientos transfronterizos y la delimitación de fronteras, es necesario considerar estos derechos, a los que hicieron referencia quienes alertaban sobre el peligro de que Estados Unidos fuese a explotar los yacimientos transfronterizos sin el consentimiento mexicano.

1.2 LA PLATAFORMA CONTINENTAL AMPLIADA

Empecemos entonces por definir claramente los derechos de soberanía que México posee sobre la plataforma continental y sus recursos naturales. México tiene derecho a reivindicar derechos soberanos sobre la plataforma continental y sus recursos porque, con fundamento en el derecho internacional contemporáneo, dicha plataforma se considera una extensión natural del territorio de cualquier estado. Por lo tanto, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y las diversas convenciones internacionales consideran inherentes esos derechos y no se requieren pruebas que muestren que se esté ejerciendo; es decir, aún cuando los recursos no se exploten, seguirán bajo la jurisdicción del estado mexicano.

En la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental de 1958, en vigor desde el 10 de junio de 1964, se entendió por plataforma continental “el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona”.²² Sin embargo, el desarrollo de nuevas tecnologías supondría que la extensión de la plataforma continental aumentaría constantemente en favor de ciertos estados ribereños. Por ello, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en 1982 en Montego Bay, Jamaica, se establecieron

²² Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “Zona Económica y Plataforma Continental”, en *Temas Selectos de Derecho Internacional*, México, UNAM, 1999, p. 325; en adelante “Zona Económica y Plataforma Continental”.

criterios diferentes para definir y delimitar una plataforma continental. El artículo 76 de dicha Convención indica en los párrafos 1 y 5:

1. La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia [...].

5. Los puntos fijos que constituyen la línea del límite exterior de la plataforma continental en el lecho del mar [...] deberán estar situados a una distancia que no exceda de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial o de 100 millas marinas contadas desde la isobata de 2.500 metros, que es una línea que une profundidades de 2.500 metros.

Como indica Alonso Gómez-Robledo “de esta disposición [el artículo 76 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982] puede claramente apreciarse que no se trata ya del criterio de la isobata de los 200 metros, ni tampoco del de explotabilidad [como criterios para la reivindicación]; lo que existe ahora es la combinación de un criterio de distancia y de un criterio geomorfológico”.²³ Es decir, en caso de no existir continuidad del continente,²⁴ todo estado tiene derecho a reivindicar al menos 200 millas náuticas (distancia igual al límite máximo de la Zona Económica Exclusiva). Si existe continuidad continental se podrán reivindicar hasta un máximo de 350 millas náuticas o hasta 100 millas náuticas después de que se alcanzaron los 2,500 metros de profundidad.

²³ Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “Zona Económica y Plataforma Continental”, p. 355.

²⁴ La continuidad del continente se entiende como el fenómeno geográfico en el que el aumento de la profundidad a la que se encuentran los fondos marinos sigue una pendiente poco pronunciada. Es decir, no hay zonas abismales, regiones marítimas de gran profundidad que se forman abruptamente.

México, Belice, Cuba, Guatemala y Honduras son parte de la Convención de Ginebra de 1958 y de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982; mientras que Estados Unidos sólo lo es de la primera. En la única controversia que Estados Unidos ha dirimido ante la Corte Internacional de Justicia sobre la delimitación de la plataforma continental, el caso de la Bahía de Maine contra Canadá, el instrumento jurídico utilizado para resolver la controversia fue la Convención de Ginebra de 1958.

Sin embargo, el gobierno estadounidense ha declarado unilateralmente, y en muchas ocasiones, que considera como derecho consuetudinario la mayoría de las disposiciones contenidas en la Convención del Mar, exceptuando la parte XI, que se refiere a la explotación de los fondos marinos, al principio del “patrimonio común de la humanidad” y a otras disposiciones administrativas.²⁵ De hecho, el 9 de enero de 2009 se publicó un *Executive Directorate*, documento oficial de política pública preparado con la participación de dos docenas de agencias gubernamentales (entre ellas los Departamentos de Estado, Defensa y Seguridad del Territorio), haciendo explícita la necesidad de que el Senado ratifique la Convención que el Presidente Clinton ya había firmado: “El Senado deberá actuar a favor de la incorporación de Estados Unidos a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de manera pronta, para proteger y apuntalar los intereses de Estados Unidos”.²⁶ Por ello, aunque Estados Unidos no es parte de la

²⁵ La controversia sobre la Parte XI de la Convención sobre el Derecho del Mar y su solución copatrocinada por Estados Unidos está detalladamente explicada por Alejandro Sobarzo, “Los espacios marítimos y el Derecho del Mar”, en *Los espacios marítimos...*, pp.107-134.

²⁶ “The Senate should act favorably on U.S. accession to the U.N. Convention on the Law of the Sea promptly, to protect and advance U.S. interests [...]” (Sección III-“Policy”, Apartado B-“National Security and Homeland Security Interests in the Arctic”, Numeral 4 del *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, 9 de enero de 2009, www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm, [NSPD—66, HSPD—25]).

Convención sobre el Derecho del Mar es conveniente referirse a sus reglamentaciones en cualquier negociación o tratado firmado con ese país.

Definido el concepto de plataforma continental es posible enumerar los derechos de soberanía que tiene México. El artículo 77 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, referente a los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental, establece:

1. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.
2. Los derechos a que se refiere el párrafo 1 son exclusivos en el sentido de 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.
3. Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.
4. 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 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.

Disposiciones en artículos posteriores sobre Alta Mar permiten agregar dos elementos no descritos en el artículo 77 respecto a los derechos sobre la plataforma continental: (1) no se afecta el régimen jurídico aplicable a las aguas suprayacentes a la plataforma (Alta Mar) ni al espacio aéreo situado sobre dichas aguas; y (2) las actividades de exploración de la plataforma y de explotación de sus recursos no deben entorpecer la navegación y otros derechos y libertades de pesca (artículo 87).

Esto nos permite recalcar, sólo para evitar confusiones, que los derechos sobre la plataforma continental ya enunciados no deben confundirse con los derechos propios del Mar Territorial o de la Zona Económica Exclusiva. Los derechos sobre la plataforma continental dentro de las 200 millas náuticas, es decir las que se encuentran en la Zona Económica Exclusiva, están acompañados por derechos respecto a otros recursos en la aguas suprayacentes, como los pesqueros. En cambio, los derechos sobre la plataforma continental ampliada, como también se le conoce, no están acompañados por derecho alguno sobre el mar suprayacente, como lo indica el párrafo 5 del artículo 77 de la Convención sobre el Derecho del Mar, pues esas aguas, después de las 200 millas náuticas, son consideradas Alta Mar y se rigen de acuerdo con la Parte VII de la Convención. Al respecto y pensando en la precisión jurídica, lo más adecuado es hablar de *derechos soberanos* o *jurisdicción* sobre la plataforma continental, y no de *soberanía* sobre la plataforma continental, porque este último término implicaría que no existe limitación alguna al ejercicio de la jurisdicción nacional en la superficie, el subsuelo, las aguas suprayacentes e, inclusive, el espacio aéreo sobre de ella.²⁷ Precisamente por ello, también es inadecuado referirse a la plataforma continental ampliada como *territorio nacional*.²⁸ Sin embargo, en cuanto a la explotación de yacimientos petroleros, la

²⁷ “In brief, ‘sovereignty’ is legal shorthand for legal personality of certain kind, that of statehood; ‘jurisdiction’ refers to particular aspects of the substance, especially rights (or claims), liberties, and powers” (Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, University Press, 2003 p. 106; en adelante, *Principles of Public International Law*).

²⁸ Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un fallo en sentido contrario, al resolver el amparo 23/2005, interpuesto por Roberto Julián Oneill y otros, a propósito de la captura por la Armada de México de un barco colombiano cargado de narcóticos en la Zona Económica Exclusiva. En este caso, la Sala Primera resolvió que el concepto jurídico-político de territorio nacional, circunscribe la aplicación de la ley penal de acuerdo al lugar dónde se haya desplegado la conducta delictiva, por lo que dicha aplicación debe realizarse en aquellos lugares que estén sometidos a su soberanía, jurisdicción y en donde el Estado ejerza facultades legislativas. Por tanto, se señaló que se debía considerar a la Zona Económica Exclusiva como territorio nacional, para efectos del artículo 194, fracción II del Código Penal Federal, en su modalidad de

plataforma continental ampliada ya delimitada puede ser tratada como el resto del territorio nacional y la Zona Económica Exclusiva, por encontrarse estos recursos en el subsuelo.

Pero, estos principios no se encontraban totalmente desarrollados cuando en la década de 1970 se mencionó públicamente la existencia de yacimientos transfronterizos y los problemas de delimitación marítima. En México se reconocieron en la década de 1980, pero en Estados Unidos no fue sino hasta la de 1990 que estos principios fueron incorporados lentamente en la legislación. Cabe destacar que aún hoy en día, inclusive desde el gobierno federal mexicano, se usa del tema como símbolo supone usar estos principios jurídicos en el debate público para influir sobre en la opinión pública en otros asuntos de la agenda pública.²⁹ Es así que considero pertinente mostrar el modo en que el tema surgió en la agenda pública, sin que ello signifique que no hubiese surgido ya antes en los pasillos de Petróleos Mexicanos o de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

introducción de narcóticos a nuestro país. La votación se ganó tres a dos; la opinión de los ministros José Ramón Cossío y José de Jesús Gudiño Pelayo es sumamente reveladora de las fallas analíticas en que incurrió el ministro ponente Juan N. Silva Meza. (Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXII, septiembre de 2005, tesis: 1a. XCVIII/2005, p. 295 [IUS: 177319], <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/IndiceBibliotecaDigital/IndiceObrasSCJN/Libros/EpocasdelSemanarioJudicialdeLaFederacionPJF.htm>).

²⁹ En los seis meses que tomó en el Senado la discusión y aprobación de una reforma energética (mayo-octubre de 2008), los vagones del metro de la Ciudad de México estaban literalmente llenos de publicidad haciendo referencia al “efecto popote”, con el uso de la imagen de un popote que en la parte baja de un vaso se doblaba y lo traspasaba hasta llegar a otro. El objetivo era conseguir apoyo para la reforma propuesta por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Este tipo de campañas abarcaron toda clase de medios masivos de comunicación.

1.3 LA AGENDA PÚBLICA MEXICANA

Fue en la tribuna del Senado de la República que se hizo público, por primera vez, que México podía verse afectado en el Golfo de México por los intereses de las empresas petroleras en Estados Unidos, que apoyaban una propuesta para renegociar los límites marítimos en el Golfo de México. El senador Fausto Zapata, miembro de la Comisión de Recursos Energéticos, preparó en 1981 un documento para el entonces presidente José López Portillo, que fue publicado por los diarios nacionales.³⁰ Sus preocupaciones fueron reafirmadas en la XXI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos celebrada ese mismo año, sin que por ello hubiese algún fruto favorable a la demanda de la delegación mexicana de mayor información de su contraparte, ni compromiso estadounidense para desechar las propuestas del poder legislativo estadounidense para renegociar los límites fronterizos en el Golfo de México.³¹

Es probable que, dada la naturaleza de la tecnología petrolera en aquellos años, ninguno de los gobiernos considerase necesario tratar el tema con urgencia. Además, para ambos gobiernos podía ser una molestia en la relación con sus órganos legislativos, como quedaba claro por la reiterada negativa del Senado estadounidense a ratificar el Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 28 de enero de 1978. De hecho, como se presentará posteriormente, fue gracias a los debates de especialistas invitados al Senado estadounidense, que se oponían fuertemente a la ratificación por la potencial riqueza petrolera del área, que el

³⁰ Véase *Excélsior*, 7 de mayo de 1981, citado en Fabio Barbosa, *El petróleo en los hoyos de Dona y otra áreas desconocidas del Golfo de México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 25; en adelante, *El petróleo en los hoyos de Dona...*

³¹ *Loc. cit.*

Oil and Gas Journal publicó la información recabada por el United States Geological Survey. El senador Fausto Zapata pudo enterarse así de las condiciones geológicas en el Golfo de México.

Tres lustros pasaron hasta que, de nuevo en el Senado, una figura pública, el senador Miguel Ángel Conchello Dávila, exigió al gobierno información sobre los problemas de la explotación de yacimientos en el Golfo de México, en la frontera ya delimitada o en la plataforma continental, que de acuerdo con la Convención sobre Derecho del Mar podía ser aprovechada por México, Estados Unidos y Cuba. El senador Conchello utilizó la tribuna del Senado el 28 de marzo de 1996 para defender un Punto de Acuerdo para que el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, fuese invitado para “dialogar en la brevedad posible ante las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Energéticos [...] para efecto de que informe sobre la noticia de la perforación petrolera por parte de empresas americanas en los límites del mar patrimonial mexicano”.³²

La reunión se llevó a cabo, pero el 29 de abril de 1996 el senador Conchello regresó a tribuna para indicar que se le había informado de importantes avances en la perforación del campo BAHA, concesionado por el gobierno estadounidense a un consorcio de empresas internacionales,³³ a 40 kilómetros de la frontera indicada por el Tratado sobre Límites Marítimos que el Senado estadounidense aún no ratificaba. Usando la misma información que 20 años antes había usado el senador Fausto Zapata, además de estudios más recientes, indicó que estábamos “[...] frente a la posible exploración de

³² *Diario de Debates del Senado de la República*, LVI Legislatura, Segundo Año, Segundo Periodo Ordinario, núm. 5, 28 de marzo de 1996.

³³ Las empresas concesionarias fueron Shell, Amoco, Mobil y Texaco.

lo que puede ser, según expertos norteamericanos, la provincia petrolera más grande de toda América Latina”.³⁴

Además, antes de que se ratificase el Tratado sobre Límites Marítimos, el senador Conchello escribió el 10 de abril de 1997 en el semanario *Siempre!* un artículo con la información que ya poseía sobre el peligro de que México viese reducida su Zona Económica Exclusiva, sufriera los efectos de la *operación popote*,³⁵ y Estados Unidos aprovechara con exclusividad *de facto* los recursos en la región que hoy conocemos como polígono occidental del Golfo de México. La información aún era incompleta, pero el contenido tenía los elementos necesarios para resonar en el oído nacionalista de muchos lectores: “¿Usted cree que los vecinos van a ceder algo de lo que puedan obtener, agandallar, arrebatar, sobre todo con un gobierno subserviente y agachón como el que hoy tenemos?”.³⁶ El activismo del Senador continuó inclusive después de que la diplomacia mexicana supero con éxito la reticencia del Senado estadounidense para reconocer a México derechos soberanos sobre una porción importante del Golfo de México, mediante la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos entre México y Estados Unidos. El Senador murió en funciones pocos meses después, en 1998, y hasta su muerte dio seguimiento al proceso diplomático dentro del Senado de la República.

³⁴ *Diario de Debates del Senado de la República*, LVI Legislatura, Segundo Año, Segundo Periodo Ordinario, núm. 8, 29 de abril de 1996.

³⁵ El senador Conchello retoma el nombre de “operación popote” de la participación del diputado Felipe Gutiérrez Zorrilla, electo en el estado de Nuevo León, quien en 1967 habló en el Pleno sobre el peligro de que desde las perforaciones en Brownsville, Texas, se estuviese succionando el petróleo bajo jurisdicción mexicana. En aquella ocasión el diputado propuso una modificación a la Ley de Bienes Nacionales, la cual no prosperó.

³⁶ José Ángel Conchello, “¿No hay nadie que los detenga? Ofensiva de Estados Unidos sobre el Golfo de México”, *Siempre!*, 10 de abril de 1997, p. 17.

1.4 EL ÍMPETU ESTADOUNIDENSE Y LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO SOBRE LÍMITES MARÍTIMOS DE 1978

El principal efecto de la discusión en el Senado fue alertar a las empresas petroleras en Estados Unidos, las cuales transmitieron su preocupación al gobierno estadounidense. De acuerdo con Fabio Barbosa, esto provocó que Estados Unidos propusiera la negociación de un tratado de delimitación para el polígono occidental del Golfo de México, el cual aún no se había delimitado.³⁷ Pero de acuerdo con Jorge Palacios Treviño, quien participó en las negociaciones de dicho tratado como asesor de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Estados Unidos ya había planteado la necesidad de delimitar la plataforma continental ampliada en las dos zonas del Golfo de México, desde los primeros años de la década de 1990.³⁸

La delimitación es, de hecho, una obligación que los estados parte de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 deben cumplir en un plazo de tiempo establecido, mediante la presentación de un documento que explícitamente defina los límites exteriores de la plataforma continental que les corresponde ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Pero Estados Unidos no era, como aún no lo es hoy, un miembro signatario de dicha Convención, por lo que las razones del ímpetu que mostró en las negociaciones debían ser diferentes a las de cumplir con un ordenamiento jurídico al que no estaba sujeto.

Gracias al testimonio de Javier Palacios Treviño sabemos que no fue la preocupación del senador Conchello, ni la obligación adquirida por México en la

³⁷ Fabio Barbosa, *El petróleo en los hoyos de Dona...*, p. 32.

³⁸ Javier Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*, p. 83.

Convención sobre el Derecho del Mar, sino la premura del gobierno estadounidense, lo que permitió que se concluyera el acuerdo de delimitación firmado en 2000 de manera tan rápida y que el gobierno mexicano tomase con sentido de urgencia la elaboración de los estudios técnicos necesarios para dicha labor.³⁹ Eso explica, en buena medida, la centralidad del tema de la delimitación de los polígonos en el Golfo de México y no el de la explotación de yacimientos de hidrocarburos que podrían estar dentro o fuera de dichos polígonos y que ahora, diez años más tarde, al fin se presenta como el problema más importante –incluso más que la delimitación del polígono oriental.

Hay que recordar también que en la década de 1990 el optimismo petrolero era excepcional por lo que se refiere a las posibilidades productivas en el Golfo de México. Las primeras exploraciones en el Golfo de México se beneficiaron del acelerado avance en las tecnologías para la perforación en aguas profundas y partieron de la creencia de que las cantidades de petróleo serían enormes y se encontrarían en grandes yacimientos – todo lo cual se ha sido lamentablemente confrontado con la realidad.⁴⁰ No sorprende entonces que el gobierno estadounidense estuviese especialmente interesado en acelerar la delimitación de la plataforma continental, lo que permitiría iniciar las actividades exploratorias en la región delimitada con certeza jurídica para los inversionistas.

Cuando en 1978 el Senado estadounidense se negó a aprobar el Tratado sobre Límites Marítimos que definía las fronteras del Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva entre México y Estados Unidos, la Convención sobre Derecho del Mar aún no

³⁹ *Ibid.*, p. 84.

⁴⁰ De acuerdo con Juan Carlos Boué y Edgar Jones, hubo dos grandes perspectivas que se alternaban ya fuese para conseguir concesiones fiscales o inversión privada. Así, con el objeto de promover la inversión privada en la provincia petrolera del Golfo de México, se favoreció una visión sumamente optimista. Los autores le llaman *technological optimism* (Juan Carlos Boué y Edgar Jones, *A Question of Rigs, of Rules, or Rigging the Rules?: Upstream Profits and Taxes in US Gulf Offshore Oil and Gas*, Oxford, University Press, 2007, pp. 212-213; en adelante, *A Question of Rigs...*).

había sido firmada en Montego Bay. En contraste, en 1997, cuando se ratificó el Tratado, la Convención ya era vigente y la práctica internacional había sido abrumadoramente consecuente con sus disposiciones, lo que debilitó considerablemente los argumentos de los opositores al Tratado sobre Límites Marítimos de 1978 dentro de Estados Unidos. Sin embargo, la razón fundamental para su ratificación fue que la principal preocupación de Estados Unidos era la delimitación de un área aprovechable en aguas internacionales, cuyo subsuelo podía ser redituablemente explotado en el mediano plazo. Era urgente tener las condiciones legales que permitiesen el proceso de fraccionamiento y la licitación para iniciar exploraciones en el área. México estableció, como condición para iniciar las negociaciones, la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos, porque los límites del polígono occidental eran resultado, precisamente, de ese tratado (véase Mapa 1).

Ratificado el Tratado sobre Límites Marinos, a partir de 1998 el gobierno estadounidense se concentró en el proceso diplomático para firmar un acuerdo que delimitara, ahora sí, la plataforma continental ampliada de acuerdo con las disposiciones de la Convención sobre Derecho del Mar. En cambio, la delimitación del polígono oriental no se discute aún, tal vez porque requiere el involucramiento de Cuba, tal vez porque no es una prioridad para Estados Unidos, de acuerdo con sus planes de desarrollo petrolero en el Golfo de México.

1.5 LAS NEGOCIACIONES

Formalmente las negociaciones para delimitar el polígono occidental del Golfo de México comenzaron el 26 de marzo de 1998, después de la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos, principal condición puesta por la Secretaría de Relaciones Exteriores. El asunto más importante, y por lo tanto el primero, fue el de la metodología de delimitación; no el método técnico, sino los criterios jurídicos que se utilizarían. Tanto la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 como la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 tienen el propósito, en lo que se refiere a la plataforma continental, de que al hacerse una delimitación se llegue a una solución equitativa,⁴¹ y de que dicha equidad pueda considerar circunstancias especiales.⁴²

En muchos casos una solución equitativa puede encontrarse en el método de la línea de equidistancia. Pero dado que la esencia de los derechos soberanos sobre la plataforma continental radica en la explotación de los recursos que en ella se encuentran, debe estudiarse la posibilidad de que la ubicación de mayores depósitos de hidrocarburos en alguna de las regiones a delimitar sea considerada como una circunstancia especial para no usar la línea de equidistancia. En el caso de las negociaciones México-Estados Unidos, el gobierno mexicano se negó a aceptar el método de delimitación de las líneas de equidistancia propuesto por Estados Unidos hasta no estudiar la posible distribución de los yacimientos de hidrocarburos en la región. El propósito era corroborar, mediante estudios geológicos, que no existiera ninguna subregión con mayor potencial petrolero

⁴¹ Jorge Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*, p. 53.

⁴² Véase *infra* p. 59, para una descripción más detallada de los criterios para definir lo que es equitativo de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia.

que otras, pues inicialmente se pensó que el Escarpe de Sigsbee, una formación geológica que puede ser entendida como un conjunto de fracturas en el fondo marino, ubicado en el lado estadounidense del polígono, podía contener mayores reservas petrolíferas que todo el resto.⁴³

Por ello, la Secretaría de Marina y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática llevaron a cabo estudios para verificar la localización exacta de la zona, mientras que Petróleos Mexicanos llevó a cabo un amplio estudio para determinar el potencial en materia de hidrocarburos.⁴⁴ Dicho estudio fue realizado en el segundo semestre de 1998 y entre sus principales conclusiones está que la relativa uniformidad geológica permitía suponer una distribución también uniforme de los recursos, y que el tipo de trampas geológicas sugería la probable existencia de yacimientos transfronterizos.⁴⁵ Con estas conclusiones México aceptó que la delimitación se hiciese mediante las mediciones de equidistancia, pero además que se tomaran previsiones para la explotación de los yacimientos transfronterizos.⁴⁶

⁴³ Mario Limón González, “La Plataforma Continental México-Estados Unidos de América. El caso del Polígono Occidental en el Golfo en México”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2002, núm. 2.

⁴⁴ *Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la delimitación de la plataforma continental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas. Paquete informativo*, México, Secretaría de Energía-Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 4 [mimeo].

⁴⁵ *Nota sobre el estudio de Pemex del Polígono Occidental del Golfo de México*, México, Secretaría de Energía-Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 14 [mimeo].

⁴⁶ El acuerdo al respecto fue generalizado. Por referencia de Fabio Barbosa sabemos que él y el Embajador Miguel Ángel González Félix consideraron inapropiado el tratado pues las condiciones geológicas parecían mostrar que era mucho más probable que del lado estadounidense pudiesen encontrarse estructuras geológicas más propicias para contener petróleo (Fabio Barbosa, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, p. 35 [versión estenográfica]).

La posibilidad de que existiera esta clase de yacimientos ya había sido prevista, al menos académicamente desde 1986, cuando se creó el Centro sobre Recursos Transfronterizos de la Universidad de Nuevo México, e inició el trabajo de un grupo de investigación, apoyado también por la Universidad Nacional Autónoma de México, para el desarrollo de un modelo de tratado para el aprovechamiento de hidrocarburos en yacimientos transfronterizos. En 1991 se publicaron en español los resultados modificados de la reunión de este grupo, que tuvo lugar en Puerto Vallarta en 1989, bajo el nombre de *Modelo Puerto Vallarta de Proyecto de Tratado sobre Principios y Criterios Orientados para la Coordinación de Actividades Relativas a Recursos Submarinos Transfronterizos de Hidrocarburos Subyacentes a la Frontera Marítima entre Estados Costeros Vecinos*. El llamado “Grupo Vallarta” estuvo formado por los especialistas Alberto Székely, Alberto Utton, Carmen Pedrazzini, Ulises Canchola y William J. Waggoner. Los resultados de su trabajo fueron considerados por la Secretaría de Energía y el grupo negociador, pero la versión final del Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental resultó considerablemente diferente, pues el modelo, a diferencia del Tratado, ya incorporaba los términos esenciales para la negociación de posteriores acuerdos particulares para la explotación coordinada de yacimientos transfronterizos.⁴⁷

⁴⁷ El documento, con comentarios para cada artículo, puede consultarse como un anexo en el libro editado por la Secretaría de Energía: Alberto Székely *et al.*, “Modelo Puerto Vallarta de Proyecto de Tratado sobre Principios y Criterios Orientados para la Coordinación de Actividades Relativas a Recursos Submarinos Transfronterizos de Hidrocarburos Subyacentes a la Frontera Marítima entre Estados Costeros Vecinos”, en *Los espacios marítimos...*

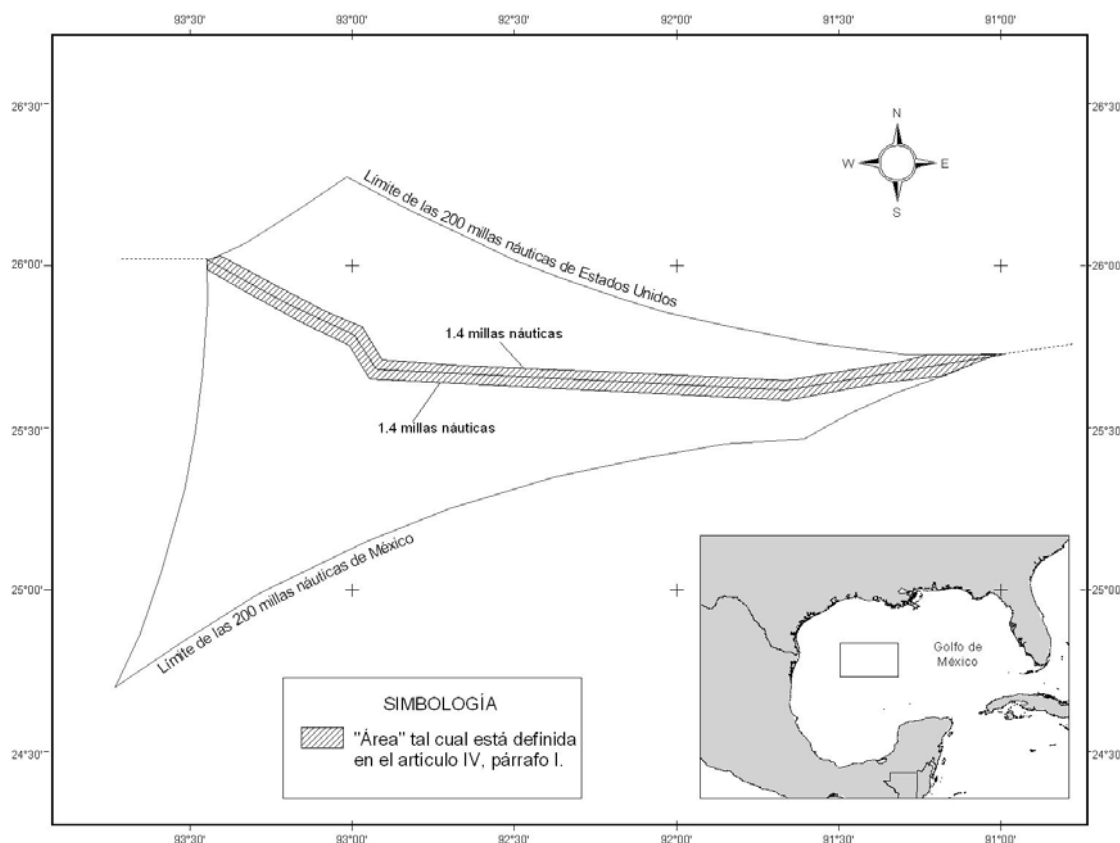
1.6 EL TRATADO DE DELIMITACIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL DE 2000

El Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental terminó con la incertidumbre sobre lo que pasaría con el polígono occidental del Golfo de México en lo que se refiere a la parte de la plataforma continental y sus recursos que correspondería a México. Lo anterior resultaba esencial ante la posibilidad de que Estados Unidos explotase la zona en su conjunto, sin el consentimiento mexicano. El Tratado delimita el área de 17,190 kilómetros cuadrados conocida como polígono occidental del Golfo de México. Con él, México y Estados Unidos acordaron que a nuestro país correspondería el 61.78 por ciento y a Estados Unidos 38.22 por ciento del área, delimitada mediante una línea irregular establecida por 16 puntos.⁴⁸

Dado que existían reclamaciones superpuestas, es decir, que ambos estados podían reivindicar su jurisdicción sobre el polígono en su totalidad debido a que se encontraba dentro de las 350 millas náuticas que establece la Convención sobre el Derecho del Mar como límite máximo de la plataforma continental ampliada, el objetivo del Tratado era que ambos Estados se comprometieran a renunciar a sus posibles reclamaciones ante cualquier órgano internacional. El artículo III indica para ello que: “Los Estados Unidos Mexicanos, al norte del límite de la plataforma continental, establecido en el Artículo I, y los Estados Unidos de América, al sur de dicho límite, no reclamarán ni ejercerán para ningún propósito derechos de soberanía o jurisdicción sobre el fondo marino y el subsuelo”.

⁴⁸ El extremo más oriental de la línea se encuentra en la coordenada 25°42'14.1"N, 91°05'125.0" y el extremo más occidental en la coordenada 25°59'49.3"N, 93°26'42.5". Todos los puntos están determinados en el artículo I del Tratado.

MAPA 2. ÁREA DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



Fuente: Elaborado por el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, a partir de información en el “Anexo” al Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de 200 Millas Náuticas, *op. cit.*

La principal novedad del Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental es que incorpora, a diferencia de todos los anteriores, disposiciones respecto a yacimientos transfronterizos. El artículo IV indica:

1. En virtud de la posible existencia de yacimientos de petróleo o gas natural que puedan extenderse a través del límite establecido en el Artículo I (en adelante denominados “yacimientos transfronterizos”), las Partes, durante un período que terminará 10 años después de la entrada en vigor de este Tratado, no autorizarán ni permitirán la perforación o la explotación petrolera o de gas natural en la plataforma continental dentro de una milla náutica, cuatro décimas (1.4) del límite

establecido en el Artículo I. (Esta Área de dos millas náuticas, ocho décimas (2.8) se denominará en adelante “El Área”) [...].⁴⁹

3. Las Partes, por mutuo acuerdo a través de un canje de notas diplomáticas, podrán modificar el período establecido en el párrafo 1.

4. A partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, cada Parte, conforme a sus leyes nacionales y reglamentos, con respecto a su lado limítrofe dentro del Área establecida en el Artículo I, facilitará las solicitudes de la otra Parte para autorizar estudios geológicos y geofísicos que ayuden a determinar la posible presencia y distribución de los yacimientos transfronterizos.

5. Con respecto al Área en su totalidad, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, cada Parte, conforme a sus leyes nacionales y reglamentos, compartirán la información geológica y geofísica con que cuente, a fin de determinar la posible existencia y ubicación de los yacimientos transfronterizos.

6. A partir de la entrada en vigor de este Tratado si una Parte tiene conocimiento de la existencia o de la posible existencia de un yacimiento transfronterizo, lo notificará a la otra Parte.

El punto esencial es el establecimiento de una moratoria de 10 años para la perforación en la zona fronteriza. La propuesta preliminar mexicana indicaba que “En tanto las Partes no lleguen a un acuerdo sobre un área específica comprendida dentro de la zona a que se refiere el Artículo (sobre las 2.8 millas náuticas) ninguna de las Partes podrá autorizar la explotación del petróleo o de gas natural en esa área específica”.⁵⁰ Es decir, México proponía una moratoria revocable sólo por la voluntad de ambos estados y no en un plazo definido, lo que obviamente daría margen a Petróleos Mexicanos (Pemex) para el desarrollo tecnológico. Además, dado que Pemex no podía establecer acuerdos de

⁴⁹ Ya que una milla náutica es igual a 1.852 kilómetros, 1.4 millas náuticas representan 2.593 kilómetros y 2.8 millas náuticas son 5.186 kilómetros.

⁵⁰ Javier Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*, p. 103.

explotación conjunta, se propuso la explotación coordinada que permitiera a cada uno explotar su patrimonio, sin que existiera obligación de unificar yacimientos.

Pero Estados Unidos no aceptó la propuesta y en su lugar concedió la moratoria de 10 años y aceptó el intercambio de información. Se establecieron así, ciertas responsabilidades que quedaron plasmadas en el artículo V:

1. Durante el período establecido en el párrafo 1 del Artículo IV, con respecto al Área en su totalidad:

(a) A medida que se vaya generando la información geológica y geofísica que permita facilitar el conocimiento de las Partes sobre la posible existencia de yacimientos transfronterizos, incluyendo las notificaciones de las Partes de acuerdo con el párrafo 6 del Artículo IV, las Partes se reunirán periódicamente con el fin de identificar, localizar y determinar las características geológicas y geofísicas de dichos yacimientos.

(b) Las Partes buscarán llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de dichos yacimientos transfronterizos.

(c) Las Partes, dentro de los sesenta días de recepción de la solicitud por escrito de una Parte a través de los canales diplomáticos, se consultarán para tratar los asuntos relacionados con los posibles yacimientos transfronterizos.

2. A la terminación del período establecido en el párrafo 1 del Artículo IV, con respecto al Área en su totalidad:

(a) Una Parte informará a la otra Parte de sus decisiones para alquilar, otorgar licencias, dar concesiones o, en cualquier otra forma, poner a disposición partes del Área para la exploración o explotación de petróleo o de gas natural; asimismo, informará a la otra Parte cuando vaya a comenzar la producción de recursos petroleros o de gas natural; y

(b) cada Parte se asegurará de que las entidades que autorice para llevar a cabo actividades dentro del Área observen los términos del Tratado.

El Tratado aclara la obligación de México y Estados Unidos de buscar un acuerdo de explotación, ya sea entre los gobiernos o entre las empresas encargadas de la

explotación a partir del final de la moratoria. Al final de los 10 años de moratoria, es decir, el 17 de enero de 2011, ambos gobiernos tendrán la obligación de informar al otro sobre los contratos y licitaciones que firmen respecto a las zonas limítrofes. Y, de acuerdo con la interpretación de Javier Palacios Treviño, Estados Unidos, al otorgar una autorización para realizar trabajos en un yacimiento transfronterizo, lo hará condicionándola al compromiso de que la empresa elegida buscará llegar a un acuerdo con la empresa mexicana para la explotación de ese yacimiento.⁵¹

Esta observación se deduce del párrafo segundo, inciso (b): “Cada Parte se asegurará de que las entidades que autorice para llevar a cabo actividades dentro del Área observen los términos del Tratado”. Términos en los cuales se indica que “[...] buscarán llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de dichos yacimientos transfronterizos”. Sin embargo, el que exista la obligación de llegar a un acuerdo no es lo mismo que una prohibición explícita de comenzar la explotación cuando aún no exista un acuerdo.⁵² La falta de esta prohibición es, sin duda, la principal carencia del Tratado.

De acuerdo con Javier Palacios Treviño, los artículos IV y V, sobre la moratoria y el intercambio de información, se aceptaron en buena medida porque la delegación mexicana estaba consciente de que la diferencia de regímenes jurídicos entre los dos países impedía ir más lejos en aquel punto. También consideraron que diez años bastarían para que Pemex se preparase tecnológicamente para la explotación de yacimientos en aguas profundas, o que en dicho periodo se harían reformas legales que permitieran celebrar acuerdos con empresas extranjeras para explotar pozos transfronterizos. La

⁵¹ *Ibid.* pp. 112-113.

⁵² Alberto Székely, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, p. 51 [versión estenográfica].

versión oficial concedida por el Embajador Joel Hernández, Consultor Jurídico de la Cancillería en la administración del Presidente Felipe Calderón, enfatiza además la posibilidad de no prejuzgar derechos sobre los hidrocarburos que pudiesen encontrarse.⁵³ Sin embargo, la interpretación del Embajador Miguel Ángel González Félix es mucho más cruda al aclarar que la frase “buscarán llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de dichos yacimientos transfronterizos” se debió a la intención mexicana de no iniciar en ese momento la negociación “de algo que no entendíamos bien y no veíamos cuál era el impacto sobre el aspecto constitucional”,⁵⁴ es decir, un acuerdo para la explotación de yacimientos transfronterizos en la frontera México-Estados Unidos.

Las comisiones de Energía y de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República habían sido informadas de manera constante a lo largo del proceso mediante reuniones con la Cancillería,⁵⁵ por lo que el Tratado se ratificó de manera unánime el 9 de junio de 2000. En el Pleno del Senado de la República se celebraron los logros de la diplomacia mexicana y el activismo legislativo en el proceso.

⁵³ *Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por la C. Senadora Rosario Green Macías*, Senado de la República, 5 de septiembre de 2008 [Comparecencia del Embajador Joel Hernández García, mimeo].

⁵⁴ Miguel Ángel González Félix, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, p. 31 [versión estenográfica].

⁵⁵ *Reporte de actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República*, LVII Legislatura, s.p.i. [mimeo].

1.7 LOS PENDIENTES DE LA DIPLOMACIA MEXICANA

Podemos dividir en tres las tareas pendientes para la diplomacia mexicana después de la entrada en vigor del Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, y que siguen pendientes. La primera es concluir el proceso ya iniciado de reivindicación y delimitación de la plataforma continental, no sólo por acuerdos bilaterales o multilaterales, sino también ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental a través del Secretario General de la ONU, conforme a la Parte VI de la Convención sobre el Derecho del Mar. La segunda es resolver el problema de la explotación de los yacimientos transfronterizos, preferentemente mediante la suscripción de tratados internacionales para ese particular. Por último, el establecimiento o, por lo menos, el inicio de la discusión a nivel interno de los mecanismos a los que se acudirá para el pago de contribuciones que México deberá realizar a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos en caso de iniciarse la explotación de los recursos que se encuentran en la plataforma continental ampliada, de acuerdo con el artículo 82 de la Convención sobre el Derecho del Mar.⁵⁶

El proceso de reivindicación formal ante la ONU comenzó tan sólo en diciembre de 2007, cuando se entregó a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental la *Presentación parcial de datos e información sobre los límites exteriores de la plataforma continental de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la PARTE VI y el Anexo II de*

⁵⁶ El artículo 82 de la Convención sobre el Derecho del Mar, que se analizará con más detenimiento posteriormente, establece que todos los estados deberán pagar una contribución a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos cuando exploten un recurso del subsuelo más allá de las 200 millas náuticas. La explotación de cualquier yacimiento de hidrocarburos, transfronterizo o no, que se encuentre en la plataforma continental ampliada (como es el caso del polígono occidental del Golfo de México) deberá generar un pago ante la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Este documento presentó la reivindicación de México sobre el polígono occidental del Golfo de México de acuerdo con lo establecido en el tratado firmado con Estados Unidos en 2000.

De acuerdo con el artículo 76 de la Convención, la Comisión de Límites puede hacer recomendaciones a los estados ribereños sobre las cuestiones relacionadas con la determinación de los límites exteriores de la plataforma continental, pero dado que los dos estados involucrados (México y Estados Unidos) ya han acordado los límites, y que México contó con la asesoría del Doctor Galo Carrera Hurtado, miembro de la Comisión de Límites, no se espera que se hagan comentarios.⁵⁷ La presentación de este documento fue producto del trabajo intersecretarial iniciado en mayo de 2003 por la iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero bajo el liderazgo de la Secretaría de Marina. Sorprende que hubiesen tardado tanto tiempo en empezar a trabajar sobre el tema, estando vigente la Convención sobre el Derecho del Mar casi por diez años y habiéndose resuelto el problema de delimitación del polígono occidental en 2000.

Sin embargo, aún es necesario que realice las reivindicaciones de otras zonas. En el resumen ejecutivo de la presentación referida se indica que “México se reserva el derecho de hacer una segunda presentación parcial separada de información y datos para determinar los límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial en el Polígono Oriental del Golfo de México, en una fecha posterior

⁵⁷ La Comisión de Límites de la Plataforma Continental está formada por 21 consejeros especializados, entre los cuales se encuentra el mexicano, doctor en geofísica, Galo Carrera Hurtado. El Anexo II de la Convención sobre el Derecho del Mar permite que los miembros de la Comisión de Límites asesoren a los estados en el proceso técnico de elaboración de las reivindicaciones (Anexo II, artículo 4).

[...]”.⁵⁸ El problema es que todavía no queda claro cuál será la ruta de acción, dado que en el caso del polígono oriental, también Cuba se ve involucrada.

En comparecencia ante comisiones en el Senado de la República, el Embajador Joel Hernández indicó que la propuesta de México es que se lleven a cabo mecanismos de consulta bilateral, para intercambiar información México-Estados Unidos, México-Cuba y Cuba-Estados Unidos, con el objeto último de que se firmen tres tratados internacionales para presentar, posteriormente, las reivindicaciones ante la Comisión de Límites. Con tratados o sin ellos, México podría presentar sus reivindicaciones a la Comisión de Límites –y así lo hará en el segundo semestre de 2009, de acuerdo con el Embajador Hernández.⁵⁹ Claro que, en ese caso, tanto Estados Unidos como Cuba podrán presentar sus observaciones u objeciones ante la misma Comisión de Límites si consideran que el documento presentado por México atenta contra su interés y se contrapone a sus propias reivindicaciones, lo que conduciría a la necesidad de encontrar una solución de mutuo acuerdo, es decir, una negociación diplomática.

El segundo pendiente, la creación de mecanismos para la explotación de hidrocarburos en los yacimientos transfronterizos, podría ser resuelta en el mismo acto jurídico que la delimitación, es decir, un sólo proceso diplomático que culmine en un tratado que contemple la solución del problema de delimitación y los términos precisos para la explotación de los yacimientos transfronterizos. Aunque esto se detallará en el capítulo siguiente, los artículos respecto a la moratoria de explotación del Tratado de

⁵⁸ *Resumen Ejecutivo de la Presentación Parcial de Datos e Información sobre los límites exteriores de la Plataforma Continental de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la parte V y el anexo II de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008, p. 7 [mimeo].

⁵⁹ *Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por la C. Senadora Rosario Green Macías, op. cit.*

Delimitación de la Plataforma Continental son un buen ejemplo de ello. Es así que inmediatamente después de la firma del Tratado, México podía haber activado los mecanismos de consulta y negociación para ampliar el objeto y alcance del Tratado mediante un acuerdo posterior para definir con mayor claridad los términos para la explotación de los yacimientos transfronterizos, en el caso de que se decida hacerlo.

Sin embargo, la primera reunión de consultas se llevó a cabo hasta abril de 2004, con la participación de Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Energía y la de Relaciones Exteriores por parte de México y el Departamento de Estado y el Mineral Management Service por parte de Estados Unidos. La conclusión de esa primera reunión fue que ninguno de los dos países tenía ningún plan para llevar a cabo exploración en el área de la moratoria, menos aún la explotación. La siguiente reunión se llevó a cabo el 20 de agosto de 2008, teniendo como sede la Cancillería Mexicana y con la participación adicional de la Embajada estadounidense en México. Las diferencias entre las dos reuniones, las de 2004 y 2008, fueron sustanciales. Primero, no sólo se trató el área fronteriza del polígono occidental, sino toda la frontera en el Golfo de México. Y, segundo, se sometió a la parte estadounidense una propuesta para iniciar negociaciones bilaterales que permitieran concluir un tratado sobre yacimientos transfronterizos que fuera utilizable para todas las fronteras entre ambos países.⁶⁰

Así, la estrategia del gobierno parece ser la de concluir acuerdos marco, no sólo con Estados Unidos, sino también con el resto de los países limítrofes: Cuba, Belice, Guatemala y Honduras. Ello puede tener consecuencias inmediatas, aunque elaborar la versión definitiva de los acuerdos tome tiempo. El simple inicio de las negociaciones

⁶⁰*Loc. cit.*

asegura a México que una explotación indeseada (y en todo caso ilegal) no inicie, pues las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 indican que el Estado tiene la obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado aunque aún no lo haya ratificado y, en aras de la negociación en *buena fe*, debe evitar toda acción que entorpezca las negociaciones.

La tercera tarea es, en realidad, la menos apremiante de todas, pero en su debido momento podrá tener importantes implicaciones, inclusive en las finanzas públicas. El artículo 82 de la Convención sobre el Derecho del Mar indica, como ya dijimos, que los estados que explotan la plataforma continental ampliada deben efectuar contribuciones por la extracción de los recursos no vivos a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos. Al sexto año de haber iniciado la producción en esa zona, México deberá pagar el uno por ciento del valor total de la producción de ese año. Los años subsecuentes, el monto del pago aumentará en uno por ciento cada año, hasta llegar a siete por ciento.⁶¹

1.8 LAS PREGUNTAS QUE DEBEMOS RESPONDER

¿Cómo reflexionar respecto a los resultados de la diplomacia mexicana en estos diez años? En el ámbito internacional, debemos atender, primordialmente, el contexto jurídico y la naturaleza de las relaciones de los estados con el derecho internacional.

⁶¹ Hasta el momento no se ha emitido ningún pago. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Asamblea de estados miembros de la Convención sobre el Derecho del Mar no han definido criterios para el cumplimiento de esta responsabilidad (Cleo Paskal y Michael Lodge, *A Fair Deal for Seabed Wealth. The Promise and Pitfalls of Article 82 on the Outer Continental Shelf*, Chatham House, Briefing Paper EEDP BP 09/01).

Mientras que en el interno, debemos observar los principios del proyecto nacional y el papel asignado al estado y al sector energético, tanto en Estados Unidos como en México. De este modo pueden imaginarse posibles puntos de encuentro diplomático.

Por ello, en los dos próximos capítulos trataré de describir, primero el modo en que el ámbito jurídico afecta la diplomacia bilateral o multilateral bajo las condiciones específicas del caso que nos ocupa, para entender las opciones que existen para resolver el problema de la explotación de los yacimientos transfronterizos, de acuerdo con las diversas prácticas internacionales. Sin embargo, lo que explica el resultado específico, un tratado de delimitación con insuficientes consideraciones sobre la explotación de yacimientos transfronterizos, es el papel particular del estado y la industria petrolera en cada país, lo cual se discutirá también posteriormente.

Hay un elemento constante en la construcción argumentativa que ahora sigue, y que debió intuirse ya en el desarrollo de esta breve historia del problema: las relaciones asimétricas entre México y Estados Unidos, las cuales definen características especiales que diferencian las condiciones mexicanas de las de otros estados que se han encontrado en condiciones similares, entre ellas, la capacidad de imponer el contenido de la agenda de negociación. Por ello, es necesario hacer énfasis en la posición de Estados Unidos sobre temas como el derecho del mar y en la política energética mexicana.

CAPÍTULO II

EL ÁMBITO JURÍDICO Y LA PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS

La constante referencia a instrumentos jurídicos internacionales en el análisis de las posibilidades para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos puede ser problemática si no se entiende el papel peculiar que tiene el derecho internacional en la relación de los estados. Por un lado se corre el riesgo de pensar que sólo se trata del lenguaje técnico para la presentación de condiciones definidas, por ejemplo, por relaciones de poder militar o económico. Pero también se corre el riesgo de confundir los atributos del derecho internacional con los del derecho interno. Por lo que es apropiado esclarecer las bases sobre las cuales puede llevarse a cabo un análisis jurídico del problema que aquí estudiamos. En esencia, este tema pertenece a la teoría general o la filosofía del derecho, por lo que no pretendo ahondar demasiado en torno a ello, ni sintetizar más de dos mil años de debates, sino tan sólo exponer los fundamentos teóricos sobre los cuales se argumenta en esta investigación sobre el papel y la naturaleza del derecho internacional. La razón para emprender esta tarea, como se indicó en la introducción, es que los textos analíticos relativos al aprovechamiento de yacimientos transfronterizos en el Golfo de México parten de supuestos sobre el papel del derecho internacional, sin explicarlos, en detrimento de la comprensión de cualquier lector.

En el mundo jurídico existen diversas tradiciones de razonamiento sobre la naturaleza del derecho internacional y su carácter inferior o superior en comparación con el interno. Un recuento extensivo puede consultarse en *Curso de Derecho Internacional Público* de César Sepúlveda, aunque la mayoría de los libros sobre derecho internacional y algunos tratados sobre política internacional también lo discuten, aunque sea de manera breve.⁶² Las posiciones que, en general, niegan el valor jurídico del derecho internacional suelen estar fundamentadas en las comparaciones con el derecho interno, la necesidad de incorporarlo al derecho interno y la ausencia de una fuerza coercitiva centralizada.⁶³ Sin embargo, como Hans Kelsen ha indicado, la descentralización de los medios coercitivos no tendría por qué hacer al derecho internacional menos jurídico, sino jurídicamente diferente. De hecho, Kelsen argumenta que existe un elemento coercitivo esencial, pero que se encuentra en la voluntad y la habilidad de los miembros individuales de la sociedad internacional para hacer cumplir sus derechos recurriendo a su propia capacidad.⁶⁴

Para el catedrático Antonio Cassese, el derecho internacional es un sistema legal realista, es decir, traduce en normas legales las relaciones de poder existentes y como tal

⁶² En muchas ocasiones se reduce al concepto mismo del derecho, véanse César Sepúlveda, “Concepto, Fundamento y Doctrina del Derecho Internacional Público”, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1960; Antonio Cassese, “Origins and Foundations of the International Community”, *International Law*, Oxford, University Press, 2001; Hans Kelsen, “Naturaleza del Derecho Internacional”, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943; Herbert L. A. Hart, “International Law”, *The Concept of Law*, Oxford, University Press, 1994; Hans J. Morgenthau, “Limitations of National Power: International Law”, *Politics Among Nations*, Boston, McGraw Hill, 7ª ed. 2005 [1ª ed. 1948]; Hedley Bull, “International Law and International Order”, *Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, The Macmillan Press, 1977.

⁶³ César Sepúlveda, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1960, p. 35; en adelante, *Curso de Derecho Internacional...*

⁶⁴ Citado en Hedley Bull, *Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, The Macmillan Press, 1977, p.129; en adelante, *Anarchical Society...*

tiene valor intrínseco.⁶⁵ Ahora bien, no debe entenderse al derecho internacional sólo como el resultado de los procesos políticos internacionales, como indica César Sepúlveda. “No hay equivalencia entre el derecho y la fuerza: ni toda norma que logra imponerse es derecho, ni el derecho logra imponerse siempre de un modo absoluto”.⁶⁶ Es decir, toda norma jurídica requiere, para su formación y permanencia, del respaldo último de la fuerza. Sin embargo, dada la naturaleza descentralizada de la distribución del poder político en el ámbito internacional, la única manera de dar carácter absoluto a una norma jurídica sería la voluntad de toda la comunidad internacional de respaldarla. Por ello, sólo algunos principios pueden ser considerados como principios de validez universal.

2.1 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

De acuerdo con Antonio Cassese, las ficciones jurídicas elaboradas a partir de principios jurídicos *a priori*, no tienen cabida en la comprensión del derecho internacional. Sólo la efectividad puede dar legitimidad jurídica a un acto internacional y, por tanto, provocar consecuencias legales posteriores, entendiendo efectividad como una demostración clara, firme y durable de autoridad. Un nuevo estado, por ejemplo, no es reconocido sino hasta que puede demostrar que tiene un claro control sobre un territorio específico y la población en él.⁶⁷ Esta doctrina de efectividad es sólo una de muchas teorías, doctrinas y filosofías al respecto y vale la pena elaborar un poco más sobre las

⁶⁵ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, University Press, 2001, p.12; en adelante, *International Law*.

⁶⁶ César Sepúlveda, *Curso de Derecho Internacional...*, p. 36.

⁶⁷ Antonio Cassese, *International Law*, p. 13.

razones para suponer que este modo de entender el derecho internacional resulta particularmente adecuado para esta investigación.

Dado que no podemos recurrir a ficciones jurídicas para definir ese conjunto de normas que podríamos llamar derecho internacional, entonces debemos pensar en la práctica histórica de los estados. No se trata de encontrar aquellas normas que no son violadas en la comunidad internacional como prueba de que existen como tales. Por el contrario, hay que observar la existencia de normas que al no ser respetadas se reconoce la falta a una obligación. Dicha violación debe ser justificada con algún argumento que recurra también a principios jurídicos, por ejemplo, la previa violación de las condiciones de un tratado, su invalidez o el interés vital del estado. El hecho es que los estados, al violar el derecho internacional no niegan su existencia o valor, sino que lo afirman cuando arguyen interpretaciones que les son favorables. En la cotidianidad de la política mundial un estado convive dentro de un marco jurídico que intenta respetar, hasta que sus intereses y la voluntad de los otros estados lo permitan. Como argumenta Sepúlveda, es que no se trata de una comunidad de la que los estados puedan alejarse, no es una comunidad formada por su voluntad, “sino una comunidad establecida por la razón misma de las cosas, por el principio de solidaridad humana, por nexos sociológicos, en fin, por la necesidad histórica”.⁶⁸

Esta necesidad histórica provee objetivos compartidos, aunque sean esencialmente egoístas, que se plantean bajo las características que la distribución y el equilibrio de poder permitan. Para Hans J. Morgenthau las fuerzas gracias a las cuales se ha desarrollado el derecho internacional se deben a dos tipos de formas en las que el estado

⁶⁸ César Sepúlveda, *Curso de Derecho Internacional...*, p. 56.

se relaciona con el sistema internacional: la necesidad y el consentimiento. Las normas del derecho internacional producto de la necesidad, aunque pocas, son fundamentales para mantener el sistema estatal que conocemos, y se refieren esencialmente a los límites y extensión de la soberanía. En consecuencia, el resto de las normas surgen sólo por el consentimiento reiterado de los estados.⁶⁹ En ambos casos el equilibrio del poder es esencial, primero para mantener un sistema multi-estatal, en lugar de otra figura política que pudiese subordinar al resto de los estados (o en su caso, fragmentarlos). Pero también para determinar lo que cada estado está dispuesto a aceptar.

Esta perenne necesidad de consentimiento significa, en última instancia, que el principal atributo del derecho internacional, no sea, como lo imaginan la gran mayoría de los juristas, la imposición de condiciones sobre el comportamiento de los estados.⁷⁰ Pues, como indica Bull, el derecho internacional sólo ayuda a estructurar y canalizar las tres motivaciones por las que un estado respetaría una norma que limite su acción: (1) el valor intrínseco de dicha norma específica, (2) el riesgo de represalias en el ámbito internacional y (3) la expectativa de reciprocidad por parte de los otros estados.⁷¹ De manera más específica, “el derecho internacional provee los medios con los cuales los estados pueden anunciar sus intenciones respecto al problema en cuestión; provee certidumbre mutua sobre sus políticas futuras; especifica con precisión la naturaleza del

⁶⁹ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, op. cit., p. 287.

⁷⁰ César Sepúlveda, por ejemplo, identifica tres funciones del derecho internacional: la de establecer derechos y deberes entre los estados de la comunidad internacional, definir las competencias o jurisdicciones de cada estado y, por último, reglamentar las organizaciones e instituciones de carácter internacional (*Curso de Derecho Internacional...*, p. 3).

⁷¹ Hedley Bull, *Anarchical Society...*, p. 142.

acuerdo, incluyendo sus límites y condicionantes, y da al acuerdo solemnidad de modo que crea expectativas sobre su permanencia”.⁷²

2.2 EL NUEVO DERECHO DEL MAR Y EL EQUILIBRIO DEL PODER

Como cualquier otro proceso de negociación internacional, la elaboración y adopción de la Convención sobre el Derecho del Mar puede entenderse a través de los cristales del equilibrio de poder y su transformación desde la década de 1950 hasta la de 1990. No es casualidad que tomara tanto tiempo el desarrollo de lo que se conoce como el nuevo Derecho del Mar y que la entrada en vigor de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 no ocurriese sino hasta 1994, tras la modificación radical del equilibrio internacional del poder por la desintegración del bloque socialista.⁷³

Retomando la idea de Hedley Bull sobre el derecho internacional como canal de transmisión de la voluntad de los estados, debemos entender el proceso de formación del nuevo Derecho del Mar como el reflejo de los impulsos de polos de poder en el ámbito internacional, en este caso, Estados Unidos (con el apoyo de un gran número de países occidentales) y el Tercer Mundo organizado. Entre las tres motivaciones que un estado tiene para actuar dentro del marco del derecho internacional, como fueron presentadas por Bull, podemos decir que hasta el momento Estados Unidos y México han actuado en atención al valor intrínseco de las nuevas normas y las expectativas de reciprocidad, por

⁷² *Ibid.*, p. 142; traducción propia.

⁷³ Hubo tres Conferencias del Mar. La Tercera Conferencia, en Jamaica, inicia a partir de los resultados de las negociaciones anteriores y los nuevos avances tecnológicos y logros en torno a la exploración de los fondos marinos. Incorpora también a nuevos estados que no habían participado en la Conferencia de Ginebra.

lo menos en lo que respecta a la conclusión del Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, pues el riesgo de enfrentar represalias resulta sumamente reducido. Sin embargo, esto ocurre de manera similar para el conjunto de decisiones de política internacional observado desde hace más de medio siglo en torno a la reivindicación de derechos soberanos sobre la plataforma continental. El caso prototípico es la llamada Proclama Truman o *Truman Proclamation* del 28 de septiembre de 1945, mediante la cual Estados Unidos reivindicó los recursos de la plataforma continental contigua a su territorio y su subsuelo:

Teniendo en consideración la urgencia de conservar y usar prudentemente los recursos naturales, los Estados Unidos consideran los recursos naturales del subsuelo y la plataforma continental bajo el alta mar, pero contigua a las costas de Estados Unidos, pertenecientes a Estados Unidos, sujetas a su control y jurisdicción.⁷⁴

A este acto unilateral siguió una apresurada carrera para presentar reivindicaciones similares, iniciada por México el 29 de octubre de 1945. Le siguieron Argentina, Chile, Perú y Costa Rica. Para 1958, cuando se llevó a cabo la Conferencia de Ginebra sobre el Derecho del Mar, veinte países ya habían presentado la misma reivindicación, la mayoría de ellos latinoamericanos y de Oriente Medio.⁷⁵

Estados Unidos, como uno de los dos principales polos de poder internacional, podía, sin lugar a dudas, aprovechar la oportunidad para enfrentar un problema de escasez de recursos estratégicos sin tomar en cuenta la opinión del resto de la sociedad

⁷⁴ “Having concern for the urgency of conserving and prudently using its natural resources the United States regards the natural resources of the subsoil and sea-bed of the continental shelf beneath the high sea but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdictions and control” (*American Journal of International Law*, (40), 1946 citado en Nico Schrijver, *Sovereignty Over Natural Resources*, Cambridge, University Press, 1997, p. 205).

⁷⁵R. P. Anand, *Legal Regime of The Sea-Bed and the Developing Countries*, op. cit., p. 33.

internacional. Tan sólo Canadá y México serían obviamente afectados, pues, en la Proclama se especificó claramente que no se afectaría el régimen jurídico de las aguas suprayacentes, lo cual podría haber alarmado a sus socios europeos. Fue precisamente por ello que, cuando Argentina y otros países latinoamericanos pretendieron reclamar derechos también sobre las aguas suprayacentes, sus pretensiones fueron severamente atacadas por países como Estados Unidos y, especialmente, el Reino Unido. Se puede entender perfectamente el valor intrínseco de la norma para todos los países que, al igual que Estados Unidos, reivindicaron los derechos sobre los recursos naturales de la plataforma continental. Con el apoyo de Estados Unidos, no sorprende que el concepto de plataforma continental adyacente o extendida hubiese sido fácilmente adoptado en la Convención de Ginebra primero y en la de Montego Bay después, aunque dicha aceptación hubiese estado acompañada de un largo proceso de discusión respecto a la anchura que dicha plataforma continental debería tener.

Fue también Estados Unidos el primer país que solicitó en la Asamblea General de las Naciones Unidas que la Comisión de Derecho Internacional tratara el tema, tan pronto como realizó su proclama.⁷⁶ Mientras que los juristas discutían sobre la incorporación del concepto de plataforma continental, la realidad política internacional ya había sido abrumadoramente consecuente con la nueva disposición. Los juristas que así lo entendieron no tuvieron problemas para reconocer la formación de un nuevo principio jurídico. El éxito de la definición de la plataforma continental de la Convención de Ginebra de 1958, mostró invariablemente que la sociedad internacional estaba de acuerdo con la instauración de un principio general para la apropiación de recursos estratégicos.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 36.

Casi cinco lustros después, en Montego Bay, la nueva definición de plataforma continental tuvo un éxito similar. La Convención había incorporado en los criterios para la delimitación la experiencia internacional de los casos del Mar del Norte, que involucró a los Países Bajos, Dinamarca y Alemania, y el del arbitraje sobre el Mar D'Irose entre Francia y Reino Unido, así como una multitud de acuerdos de delimitación que habían sido firmados en el Golfo Pérsico.⁷⁷ En general los nuevos problemas habían sido planteados por la incapacidad de los estados de definir criterios claros que aseguraran la equidad de resultados. En el fallo del *Caso del Mar del Norte* se indicó: “La Corte [...] considera que el derecho internacional en materia de delimitación de la plataforma continental no comporta una regla imperativa y autoriza el recurso a diversos principios o métodos, según el caso, así como a su combinación, siempre y cuando se llegue por aplicación de principios equitativos a un resultado razonable”.⁷⁸

En el momento de la votación sobre los artículos 77 y 78, relativos a la plataforma continental en la Convención sobre el Derecho del Mar en Montego Bay, sólo Venezuela y Turquía se opusieron. Las reglas establecidas por la Convención sobre la plataforma continental fueron reconocidas inclusive por Estados Unidos. ¿No deberíamos esperar que Estados Unidos respetase normas que había apoyado veinticinco años atrás? Las razones para hacerlo son simples: el consentimiento con esta regla está fundamentado en su valor intrínseco (como lo demostró la Proclama Truman), pero también en las expectativas de reciprocidad. La reciprocidad resulta sumamente importante si se

⁷⁷ Alonso Gómez Robledo, “Zona Económica y Plataforma Continental”, p. 361-363.

⁷⁸ Corte Internacional de Justicia, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ*, 1969, p. 50, citado por Alonso Gómez Robledo, “Zona Económica y Plataforma Continental”, p. 361.

considera que lo que está en juego es la explotación de abundantes recursos naturales cuyos beneficios deben ser obtenidos con relativa urgencia.

Por más de medio siglo se construyeron los principios sobre los derechos soberanos en la plataforma continental y se concluyeron acuerdos específicos para su delimitación. Este proceso involucró, entre otras cosas, la voluntad de Estados Unidos de reconocer la participación de organismos internacionales, la activa participación de la Corte Internacional de Justicia y la recurrencia de los arbitrajes. En realidad ningún estado puede imponer su voluntad en el sistema internacional, por lo que debe recurrir a mecanismos de mediación ya experimentados que puedan asegurar, en la medida de lo posible, los intereses nacionales y dar garantías de reciprocidad en el cumplimiento de los términos acordados. Ésa es, como se dijo anteriormente, la principal virtud del derecho internacional.

El derecho internacional confiere a los estados la atribución para explotar la plataforma continental que está más cercana a sus costas. En ese sentido existe un aliciente de gran valor para mantenerse dentro de los márgenes del derecho internacional, de modo que los hidrocarburos puedan explotarse con suficiente certidumbre. También por ello hay que recordar que en cuanto la solución legalmente establecida pierda efectividad para los fines particulares de explotar los yacimientos de hidrocarburos, como podría serlo en el Golfo de México, cualquier estado podría verse tentado a actuar fuera del marco jurídico que hasta entonces ha respetado. Por ello, los principios generales y los términos específicos mediante los cuales dos estados pueden delimitar y explotar su plataforma continental son sumamente importantes, ya que de su efectividad depende su vigencia y, por tanto, su valor como referente para la práctica de los estados.

2.3 LAS OPCIONES PARA UN ACUERDO DE DELIMITACIÓN

Ya se explicó en el capítulo anterior el concepto de plataforma continental. Sin embargo, falta describir la amplia gama de posibilidades que la naturaleza del marco jurídico internacional permitía y permite, al menos teóricamente, a la diplomacia mexicana, en la construcción de acuerdos sobre delimitación de espacios como la plataforma continental ampliada más allá de las 200 millas náuticas. Los principios y disposiciones que México debe seguir al respecto están ya contenidos en la Ley Federal del Mar de 1984, la cual representa la “reclamación unilateral” mexicana por excelencia, pues fue elaborada a partir de lo que había sido aprobado en 1982 en la Convención sobre el Derecho del Mar.⁷⁹

Cuando un estado pretende ejercer sus derechos soberanos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, es decir, sobre la plataforma continental ampliada, la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 sólo requiere que los datos técnicos sean entregados a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Por lo menos en cuanto a delimitación se refiere, porque existen otras disposiciones en cuanto a la explotación de los recursos. Sin embargo, cuando dos estados tienen costas adyacentes o situadas frente a frente es posible que ambos reclamen aquellos derechos que les son inherentes sobre la misma superficie marina. Esto es conocido como superposición de reclamaciones o reivindicaciones (*overlapping claims*).

⁷⁹ “Ley Federal del Mar”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero 1986. Es importante manifestar que esta fue una de las primeras leyes que abrigó las disposiciones aprobadas en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982. México fue el segundo país en ratificar la Convención (el Senado lo hizo tan sólo 19 días después de firmada).

Referente a esta situación, La Convención de Ginebra de 1958 indica en el artículo 6:

1. Cuando una misma plataforma continental sea adyacente al territorio de dos o más Estados cuyas costas estén situadas una frente a otra, su delimitación se efectuará por acuerdo entre ellos. A falta de acuerdo, y salvo que circunstancias especiales justifiquen otra delimitación, ésta se determinará por la línea media cuyos puntos sean todos equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base donde se mide la extensión del mar territorial de cada Estado.
2. Cuando una misma plataforma continental sea adyacente al territorio de dos Estados limítrofes, su delimitación se efectuará por acuerdo entre ellos. A falta de acuerdo, y salvo que circunstancias especiales justifiquen otra delimitación, ésta se efectuará aplicando el principio de la equidistancia de los puntos más próximos de las líneas de base desde donde se mide la extensión del mar territorial de cada Estado.

Por su parte, el artículo 83 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, referente a la delimitación de la plataforma continental entre estados con costas adyacentes o situadas frente a frente indica:

1. La delimitación de la plataforma continental entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente se efectuará por acuerdo entre ellos sobre la base del derecho internacional, a que se hace referencia en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de llegar a una solución equitativa.⁸⁰
2. Si no se llegase a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos previstos en la Parte XV.
3. En tanto que no se haya llegado al acuerdo previsto en el párrafo 1, los Estados interesados, con espíritu de comprensión y cooperación, harán todo lo posible por

⁸⁰ Se refiere a las fuentes del derecho internacional a las que la Corte debe recurrir para la resolución de controversias: (a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; (b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; (c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; (d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho [...] (artículo 38, *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*).

concertar arreglos provisionales de carácter práctico y, durante este período de transición, no harán nada que pueda poner en peligro u obstaculizar la conclusión del acuerdo definitivo. Tales arreglos no prejuzgarán la delimitación definitiva.

4. Cuando exista un acuerdo en vigor entre los Estados interesados, las cuestiones relativas a la delimitación de la plataforma continental se determinarán de conformidad con las disposiciones de ese acuerdo.

Como indica Jorge Palacios Treviño, “no obstante la diferente redacción de las disposiciones de la Convención de 1958 y las de la Convención de 1982 relativas a la delimitación de la plataforma continental, no puede sino concluirse, y así lo confirma la jurisprudencia internacional, que ambas convenciones tienen como propósito que al hacerse una delimitación se llegue a una solución equitativa”,⁸¹ implicando además que dicha solución debe alcanzarse por acuerdo mutuo. Esto es precisamente lo que se logró con la firma del Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental de 2000, mediante el uso de las líneas de equidistancia como método para la definición geográfica de las líneas fronterizas.

Pero hay que recordar que, ante las negociaciones para el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental de 2000, el gobierno mexicano consideró la posibilidad de reclamar alguna clase de circunstancia especial, fundamentada en la distribución de los hidrocarburos para el polígono occidental del Golfo de México.⁸² La delimitación mediante las mediciones de equidistancia favoreció a México enormemente y estableció cierto tipo de precedente en las negociaciones entre México y Estados Unidos. Sin embargo, dado que aún está pendiente la delimitación del polígono oriental, sobre el que Cuba también tiene derechos, es importante recordar que la *división igual de los recursos*

⁸¹ Jorge Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*, p. 53.

⁸² Véase *supra* p. 29.

naturales ha sido considerada como un factor para modificar la línea de equidistancia. En el caso de los hidrocarburos se utilizó para delimitar la plataforma continental de Irán-Arabia Saudita y la de Abu-Dabi-Qatar.⁸³ En otros casos como el de la Bahía de Maine entre Estados Unidos y Canadá, los recursos para modificar la línea de equidistancia fueron los pesqueros.⁸⁴

Sin embargo, en caso de que uno de los estados con reclamaciones superpuestas en el polígono oriental del Golfo de México quisiera reclamar circunstancias especiales para no utilizar las líneas de equidistancia, debe atender ciertos principios enumerados por la Corte Internacional de Justicia y otras decisiones arbitrales sobre lo que significa la búsqueda de equidad:

- a) El principio según el cual, no sería en ningún momento cuestión de rehacer completamente la geografía ni de rectificar las desigualdades de la naturaleza.
- b) El principio vecino de no solapamiento de una parte sobre la prolongación natural de la otra [...].
- c) El respeto debido a todas y cada una de dichas circunstancias pertinentes o relevantes.
- d) El principio según el cual, aún y cuando todos los Estados son iguales entre sí conforme a derecho y puedan pretender un tratamiento igual, la equidad no implica necesariamente la igualdad [equity does not necessarily imply equality], ni apunta tampoco, a convertir en igual, lo que la naturaleza ha hecho desigual.
- e) El principio según el cual en ningún momento se estaría tratando de una especie de justicia distributiva.⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, p. 61.

⁸⁴ *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area*, Judgment, I.C.J. Reports, 1984, p. 246.

⁸⁵ Alonso Gómez Robledo, “La Plataforma Continental México-Estados Unidos de América. El caso del Polígono Occidental en el Golfo en México”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2002, núm. 2, p. 56; en adelante, “La Plataforma Continental...”.

Aunque una reclamación como la que se ha supuesto arriba, es decir, sobre la distribución igual de los recursos esté fundada en el reclamo del principio general de derecho de la equidad, las decisiones judiciales internacionales y la práctica estatal nos demuestran que la mayoría de los acuerdos de delimitación toman como criterio-base, como punto de inicio, una línea trazada según el método de la equidistancia, para luego proceder a hacerle los ajustes necesarios y correcciones pertinentes, en función de circunstancias especiales, relevantes o particulares.⁸⁶

2.4 OBLIGACIONES A FALTA DE UN ACUERDO DE DELIMITACIÓN

Como ya se indicó, tanto Estados Unidos como México han reconocido el derecho mutuo de reivindicar derechos soberanos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, es decir, más allá de la Zona Económica Exclusiva, de acuerdo con el derecho internacional. Eso significa que en los polígonos antes mencionados existe o existía una superposición de reclamaciones.

En el *Caso de la Delimitación de la Frontera Marítima en la Región de la Bahía de Maine*, entre Canadá y Estados Unidos, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que ninguna delimitación marítima entre Estados cuyas costas sean adyacentes o se sitúen frente a frente, podía efectuarse de manera unilateral por uno u otro de los estados. Por el contrario, dejaron claro que la delimitación debe realizarse mediante un acuerdo, resultado de una negociación llevada a cabo de buena fe y con la intención de poder

⁸⁶ *Ibid*, p. 64.

llegar a un resultado positivo, incorporando inclusive acuerdos provisionales de naturaleza práctica.⁸⁷

Como corolario de este argumento, es posible decir que los recursos naturales contenidos en el suelo y el subsuelo de las plataformas continentales no pueden ser explotados de forma unilateral en tanto sean recursos transfronterizos. En el caso de una frontera delimitada, aún cuando los especialistas inevitablemente acepten la unidad de un depósito dado de recursos, como indica Miguel Ángel González Félix, los especialistas también “mantienen que la soberanía de un Estado sobre su territorio y sobre la riqueza natural que contiene no puede ser fragmentada y, mucho menos, compartida; [y que] la porción de un recurso transfronterizo, sea sólido o líquido, en su propio lado de la frontera, pertenece sólo a ese Estado o sea que es sólo de su propiedad [...] Cosa distinta es que, por razones económicas y ecológicas, un país en esas condiciones coopere con su vecino en la utilización y conservación de un recurso a través de una acción conjunta y planeada”.⁸⁸

Esto puede decirse inclusive respecto a los acuerdos de explotación en áreas que aún no han sido delimitadas, como se verá posteriormente al analizar los acuerdos entre el gobierno de Australia y el de la República Democrática de Timor Oriental. En dichos casos, la definición de una proporción de beneficios por la explotación de los recursos sustituye la división fronteriza. Es decir, sin la necesidad de indicar las coordenadas que establecen la frontera, los estados acuerdan la repartición de los recursos que les son de

⁸⁷ Rainer Lagoni, “Interim Measures Pending Delimitation”, *American Journal of International Law*, 78 (1984), p. 354; en adelante, “Interim Measures...”.

⁸⁸ Miguel Ángel González Félix, “La delimitación de la frontera marítima en el Golfo de México”, en *Los espacios marítimos...*, p. 238.

interés, reconocido que cada uno tiene derecho a los beneficios de la explotación de cierta proporción.

En cualquiera de las dos situaciones, con o sin delimitación, la implicación más importante es que ningún estado puede disponer unilateralmente de los recursos que se encuentran en depósitos transfronterizos. Ya sea porque no hay certidumbre sobre lo que le pertenece o porque su extracción significa afectar el dominio de otro estado dada la naturaleza geológica del yacimiento y el estado líquido o gaseoso del recurso en cuestión. Precisamente por ello, se ha considerado pertinente negociar acuerdos provisionales de naturaleza práctica no sólo para problemas de delimitación, sino inclusive para los de explotación de recursos. Estos acuerdos no crean derechos adquiridos, pues no afectan la negociación de acuerdos posteriores; de hecho, no deben obstruir la construcción de un acuerdo final.⁸⁹

2.5 PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA LA EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS

Una posible interpretación del Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, firmado en el año 2000, supondría que pasada la moratoria para actividades en la franja fronteriza de 2.8 millas náuticas, mencionada en el primer capítulo, México reconoce la posibilidad de que se inicie una carrera por la explotación de los recursos. Esto se debe a un entendimiento equivocado de las implicaciones del artículo V, el cual describe ciertas disposiciones respecto a las obligaciones de los dos estados cuando

⁸⁹ Rainer Lagoni, "Interim Measures...", pp. 354, 359, 365.

concluya el periodo de moratoria, el 17 de enero de 2011. Visto así, el hecho de que se reglamenten obligaciones para el inicio de la explotación es un indicio del reconocimiento del derecho de cualquiera de los dos estados para comenzar la explotación unilateral de un yacimiento. El error reside en que se puede argumentar que existe una negación de tal derecho, derivada del artículo II, que indica que Estados Unidos, al sur del límite establecido, no reclamará ni ejercerá para ningún propósito (entre ellos el de explotar la proporción de recursos que le corresponda) derechos de soberanía o jurisdicción sobre el fondo marino y el subsuelo. Con ello se entiende que tampoco sobre los recursos explotables. Ante lo cual, cualquier daño a los derechos soberanos de México puede ser reclamado, ya que la explotación de un yacimiento transfronterizo desde Estados Unidos puede provocar un daño a los derechos soberanos mexicanos.

La interpretación del Tratado al respecto puede ser complicada. Los comentarios de Jorge Palacios Treviño, Alonso Gómez-Robledo Verduzco, Miguel Ángel González Félix y Lourdes Melgar⁹⁰ parecen dar por sentado que, terminada la moratoria, México tendrá que enfrentarse a una competencia por la extracción de los recursos, debido a que dentro de Estados Unidos esto puede considerarse legal. Estos especialistas no plantean la posibilidad de que México presente reclamaciones en caso de que se dañe el patrimonio del estado mexicano. Por ello es esencial que se defina claramente si México estará legalmente en posición de reclamar daños irreversibles a su patrimonio, y evaluar las posibilidades de que esto tenga alguna repercusión, por ejemplo, en un proceso

⁹⁰ Alonso Gómez Robledo, “La Plataforma Continental...”; Javier Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*; Lourdes Melgar, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, [versión estenográfica].

judicial internacional.⁹¹ Aunque la Convención sobre el Derecho del Mar no lo indique expresamente, la explotación unilateral y los efectos geológicos que tenga sobre el yacimiento pueden ser reclamados como una violación a la soberanía territorial y su integridad, o como la violación de los derechos exclusivos del estado sobre la explotación de su plataforma continental.⁹²

Los únicos motivos que podrían justificar la acción unilateral se describen en el Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos,⁹³ y entre ellos no se encuentra, ni se supone, la renuencia de un estado a llegar a un acuerdo. En opinión de Ian Brownlie, es imposible argumentar que la renuencia de un estado a llegar a un acuerdo le da derecho a otro de pasar sobre los derechos soberanos del primero.⁹⁴ La explotación como acto unilateral sin la autorización del otro estado interesado es, sencillamente, violatorio del derecho internacional. La opinión parece estar considerablemente extendida al respecto, como lo

⁹¹ Hay que recordar que en las relaciones interestatales, las reclamaciones pueden hacerse ante tribunales, de modo que sean éstos los que encuentren solución a un problema en particular. Sin embargo, las reclamaciones suelen ser presentadas primero al estado que ha causado los agravios o ante un foro u organismo internacional. En el ámbito interno, las reclamaciones con valor alguno suelen ser las que se presentan ante órganos de autoridad administrativa o judicial.

⁹² Alonso Gómez Robledo, “La Plataforma Continental...”, p. 800.

⁹³ Para este caso sólo podría justificarse por *necesidad* debido a una amenaza inminente (artículo 25), causal sobre la cual difícilmente podrían cumplirse los criterios, véase James Crawford, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility*, Cambridge, University Press, 2002, pp. 178-186.

⁹⁴ “If a state remains inactive after another state has requested that it cooperate in determine the perimeter and contents of the deposit, it does not necessarily forgo its sovereignty or sovereign right to the minerals in place in its territory or continental shelf” (Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, p. 215).

documentó David M. Ong en su artículo “Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits”.⁹⁵

Otro acuerdo generalizado presentado por Ong es que la delimitación marítima suele ser insuficiente, y que la conservación de la unidad del yacimiento es la prioridad para los estados interesados. Sin embargo, la delimitación de la plataforma continental puede no estar solamente relacionada con los yacimientos transfronterizos. Es decir, en el caso específico del polígono occidental, el área donde se podrían encontrar los yacimientos transfronterizos resulta sumamente pequeña en comparación con el área total delimitada (alrededor de 6 por ciento).⁹⁶ La delimitación, por lo tanto, permite comenzar proyectos de producción y aprovechamiento en una gran proporción del área delimitada, dando valor a la delimitación misma, sin importar si se han logrado acuerdos sobre la explotación de los yacimientos transfronterizos o no.

Pero regresando al problema específico de la explotación de los yacimientos, es necesario comentar el papel que la eficiencia en la extracción de hidrocarburos ha adquirido en los razonamientos para definir la práctica estatal en la negociación de acuerdos para la explotación de yacimientos transfronterizos. Desde principios del siglo XX la legislación interna de los países productores comenzó a reglamentar la explotación de los yacimientos de petróleo para asegurar que se hiciera del modo más eficiente, manteniendo la unidad de un depósito. Cuando empresas en competencia inician la perforación del mismo depósito desde sitios distintos y sin coordinación, es posible que se haga de modo ineficiente y, por lo tanto, la explotación total sea mucho menor a la que

⁹⁵ David M. Ong, “Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits: ‘Mere’ State Practice or Customary International Law”, *American Journal of International Law*, 93 (1999), pp. 771-804; en adelante, “Joint Development of Common Offshore...”, p. 777-780.

⁹⁶ Cálculos propios.

hubiese podido realizarse si las empresas involucradas hubiesen coordinado la explotación.

De acuerdo con el British Institute of International and Comparative Law se puede llamar *explotación conjunta* o *unificada* [joint development] al acuerdo entre dos estados para desarrollar los yacimientos en la plataforma continental en aguas profundas, cooperando a nivel internacional y mediante disposiciones nacionales mutuamente definidas.⁹⁷ Generalmente esto se hace mediante un *acuerdo de unificación* [unitization] para que un yacimiento pueda ser explotado como una unidad, normalmente por una sola empresa, con el fin de hacerlo más eficientemente. Es decir, por un lado se acuerda la explotación conjunta y posteriormente puede elegirse la unificación para asegurar la más eficiente producción. En el ámbito internacional se han expuesto diversas razones a favor de la explotación conjunta y la unificación de los yacimientos. Primero, como una manera de solucionar una disputa de delimitación. Segundo, para maximizar el potencial de producción de un depósito. Por último, para garantizar el respeto a los intereses de cada Estado. Para muchos juristas, preservar la unidad del yacimiento parece ser una solución legalmente adecuada ante las dificultades para dividir los recursos y asegurar, a la vez, eficiencia en la explotación.⁹⁸

2.6 MODELOS DE SOLUCIÓN EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

⁹⁷ Nota 8 al pie en David M. Ong, “Joint Development of Common Offshore...”, p. 771.

⁹⁸ Jorge Palacios Treviño, “Obligaciones que el Derecho Internacional impone a los Estados en relación con los recursos de hidrocarburos de la plataforma continental”, *La defensa del petróleo...*, pp. 53-54.

De lo que se ha expuesto se puede concluir que existen dos prioridades, la eficiencia en la explotación y la soberanía sobre los recursos, ante las cuales se plantean distintos modelos de solución con el fin de preservar, en cierto modo, la unidad del pozo dentro de los límites legales internos de cada país. Por un lado se encuentran los modelos de explotación de yacimientos transfronterizos en fronteras delimitadas; que se divide, primero, en explotación coordinada y, segundo, en explotación conjunta o unificada, de acuerdo con el grado de integración y cooperación entre los estados. Por otro lado, se encuentran los modelos de explotación conjunta en zonas cuya delimitación no ha concluido, que funcionan mediante la conformación de una autoridad que pueda administrar la explotación de acuerdo con un plan de desarrollo definido bilateralmente.

El primer modelo, que implica el menor grado de cooperación estatal, se conoce como “cooperación geológica”. En este modelo, practicado entre Checoslovaquia y Austria en la década de 1960 para el desarrollo de yacimientos de gas natural, se instituye una comisión conjunta para coordinar los esfuerzos de producción que hace cada estado en su propio territorio con el fin de asegurar que cada país extraiga los recursos en la proporción que originalmente le correspondería, centralizando la información y estableciendo criterios de explotación.⁹⁹ Este modelo tiene serias limitantes desde el punto de vista de la eficiencia, además de que requiere que ambos estados (o sus empresas) cuenten con la tecnología necesaria. Pero es una solución que permite la coexistencia de regímenes legales muy diferentes, como fue el caso de Checoslovaquia y Austria cuando lo implementaron. La propuesta mexicana para el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental tiene características muy parecidas, pues el

⁹⁹ *Ibid.*, p. 74.

objetivo no era la explotación conjunta, sino sólo la coordinación.¹⁰⁰ De implementarse un modelo similar, Pemex requeriría, de cualquier modo, hacerse de tecnología para la perforación en aguas profundas.

Un segundo modelo es el usado en la unificación del pozo Frigg entre Noruega y Gran Bretaña, y en la mayoría de los acuerdos de explotación de yacimientos transfronterizos. Éste se basa en la obligación de las empresas designadas por cada país de nombrar a un operador unitario que, en resumidas cuentas, funcione como una sola empresa con absoluta libertad operativa. Los recursos se reparten en la proporción originalmente definida y, legalmente, los recursos nunca dejan de estar bajo la jurisdicción de cada estado, al igual que las instalaciones que se encuentren sobre su territorio. La ventaja de este modelo es que garantiza, en la medida de lo posible, la explotación eficiente y la distribución de los recursos de acuerdo con una fórmula establecida originalmente, además de que cada estado elige a sus empresas operadoras, y son éstas las que llegan a un acuerdo sobre la empresa que funcionará como operador único. Este modelo en realidad replica a nivel internacional lo que en la mayoría de los estados petroleros ya se hace mediante el otorgamiento de concesiones territoriales dentro de las cuales deben realizarse las actividades productivas: en caso de que un yacimiento corresponda a más de un bloque concesionado, las empresas deberán acordar su explotación unificada.

El caso más reciente de la aplicación de este modelo es el Tratado firmado por Venezuela y Trinidad y Tobago en 2007.¹⁰¹ Dicho tratado se firmó con el antecedente de

¹⁰⁰ Véase *supra*, p. 29.

¹⁰¹ “Tratado Marco sobre la Unificación de Yacimientos de Hidrocarburos que se Extienden a través de la Línea de Delimitación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Trinidad

la respectiva delimitación realizada en 1990 y establece tres principios bajo los cuales los yacimientos serán explotados: (a) como una sola unidad, (2) de forma eficiente y efectiva de acuerdo con las normas internacionales aceptadas y (3) de acuerdo con las normas vigentes en materia ambiental y de seguridad. Una Comisión Ministerial (formada por tres miembros de cada gobierno), con apoyo de un grupo técnico, establecerá los límites geográficos, los volúmenes y la distribución de los recursos que se explotarán de acuerdo con el Tratado, designando después empresas responsables del desarrollo, las cuales deberán firmar un acuerdo de unificación para la definición de un Operador de la Unidad (con la aprobación de los gobiernos). El Plan de Desarrollo del Operador también deberá ser aprobado por los gobiernos. El pago de impuestos y regalías deberá ser de acuerdo con la distribución de los recursos y sin importar la posición física de las instalaciones; del mismo modo se aplicarán las disposiciones aduaneras, de migración y contenido nacional de la proveeduría.¹⁰² Cabe destacar, por último, que no se contempla la posibilidad de apelar a arbitraje, sino que “Cualquier controversia que surja de la interpretación o aplicación de este Tratado será resuelta amigablemente mediante consulta o negociación entre las Partes” (artículo 21.2).

El tercer modelo consiste en la creación de una autoridad binacional con personalidad legal propia y poderes regulatorios suficientes para la administración de la explotación de los recursos sin existir una delimitación. Esto implica un intenso proceso de negociación y considerable pérdida de autonomía, pero favorece el componente

y Tobago”, suscrito en Caracas, Venezuela el 20 de marzo de 2007, www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20143&.

¹⁰² Disposiciones respecto a la jurisdicción civil, administrativa y penal, la confidencialidad de la información y otras, también fueron incluidas.

técnico en la toma de decisiones.¹⁰³ El ejemplo más reciente es el Tratado entre Australia y Timor Oriental de 2003,¹⁰⁴ el cual enfatiza en los considerandos la importancia de promover el desarrollo económico de Timor Oriental.

Este acuerdo tiene como antecedente la ausencia de un acuerdo de delimitación sobre lo que se conoce como el *Timor Gap*, es decir, no existe una clara definición sobre lo que a cada quien corresponde en términos territoriales, de ahí que se haya conformado una autoridad técnica para iniciar la explotación de los recursos aun sin delimitación territorial. Eso significa que no hay yacimientos transfronterizos, pues simplemente no hay frontera delimitada. Pero sí se establece la distribución de los recursos explotables en la zona involucrada: 90 y 10 por ciento para Timor Oriental y Australia respectivamente. La autoridad técnica es designada por una Comisión Conjunta, una comisión binacional con mayor representación numérica del gobierno de Timor Oriental. Para administrar el área, los estados deben elaborar un Código de Explotación Petrolera, con la posibilidad de recurrir al arbitraje si fuese necesario. El Tratado se ha planteado como una solución preliminar, pues tiene una duración máxima de treinta años, o menor si se llega a un acuerdo de delimitación primero. Esto es, con toda precisión, el ejemplo de un “acuerdo de carácter práctico a falta de un acuerdo de delimitación”, como se prescribe en la Convención sobre el Derecho del Mar.

Es importante recordar que, aunque la práctica internacional muestra las ventajas de los dos últimos tipos de acuerdos para la administración unificada de pozos, ningún estado tiene el derecho de exigirle a otro que se lleve a cabo un acuerdo de este tipo. La

¹⁰³ David M. Ong, “Joint Development of Common Offshore...”, p. 791.

¹⁰⁴ *Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia*, firmado en Dili, Timor Oriental, el 20 de mayo de 2003, *UN Treaty Series*, I-40222.

Corte Internacional de Justicia ha sido clara al respecto: no es una obligación llegar a un acuerdo, pero sí lo es continuar ensayando para alcanzarlo. En ese sentido, hay un interesante cuerpo de opciones que la práctica internacional ha desarrollado para la aplicación de medidas precautorias que faciliten el acuerdo futuro, entre ellas el mismo tratado entre Australia y Timor Oriental.¹⁰⁵

2.7 LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS Y LA LEGISLACIÓN INTERNA

Como se presentó anteriormente, la principal preocupación que diplomáticos, académicos y políticos han expresado se refiere a la posibilidad de que Estados Unidos explote los yacimientos transfronterizos sin considerar de manera alguna a México.¹⁰⁶ Como también ya se discutió, la violación del derecho internacional y la soberanía de otro estado, aunque común, no es la práctica cotidiana de los estados. Por ello, las preocupaciones mejor planteadas se han referido a la posibilidad de que Estados Unidos pretenda argüir la legalidad de la explotación unilateral. Esta argumentación, se dice, podría estar fundamentada en la práctica interna estadounidense de lo que en español se conoce como “derecho de captura” [rule of capture]. El concepto implica que, en un yacimiento que se extiende bajo dos o más bloques o propiedades, la explotación del yacimiento entero puede hacerse desde una de las propiedades de manera legal y sus

¹⁰⁵ Rainer Lagoni, “Interim Measures...”, p. 358.

¹⁰⁶ Véanse las opiniones de Lourdes Melgar, Miguel Ángel González Félix, Albeto Székely y David Enríquez en *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, 5 de junio de 2008, Senado de la República [versión estenográfica], y las preguntas de los Senadores en la *Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por la C. Senadora Rosario Green Macías, op. cit.*

beneficios son propiedad de quien realizó la explotación. Es decir, quien extrae hidrocarburos de un área tiene derecho a su usufructo aun si dicho petróleo ha migrado de otras áreas.

La obligación de unificar yacimientos cuando se encuentren bajo más de una propiedad, como lo reglamentan diferentes legislaciones estatales en Estados Unidos, no pretende defender a los diferentes propietarios de terrenos, sino sólo evitar la pérdida de eficiencia por la competencia acelerada que provoca el derecho de captura. Esta práctica desarrollada en Estados Unidos desde principios del siglo veinte fue replicada en el régimen de concesiones de los territorios federales, incluidos entre ellos, la plataforma continental ampliada. En los territorios federales de Estados Unidos las empresas deben llegar a un acuerdo de unificación de yacimientos, no para evitar daños patrimoniales, sino para evitar la pérdida de eficiencia que la ausencia de un acuerdo implica.¹⁰⁷

Ahora bien, es dudoso que en el ámbito internacional el derecho de captura pueda ser reconocido. Ong considera que la firma de los acuerdos bilaterales para el desarrollo conjunto puede ser un indicador del reconocimiento de los involucrados de la posibilidad de la aplicación del derecho de captura.¹⁰⁸ Sin embargo, no es lo mismo reconocer el riesgo del ejercicio de un derecho interno reconocido pero inconveniente (como lo considera Ong), que el riesgo de sufrir un atentado contra los derechos soberanos. Si no se reconoce de forma alguna el derecho de captura en el ámbito internacional, entonces nos encontramos frente al segundo riesgo y no, como considera Ong, ante la disyuntiva entre dos opciones legalmente posibles.

¹⁰⁷ Bernard Mommer, *Petróleo Global y Estado Nacional*, 2003, pp. 61-62 [mimeo]; en adelante, *Petróleo Global...*

¹⁰⁸ *Loc. cit.*

En última instancia habría que referirnos a un principio de derecho internacional que, para este caso específico, ha sido plasmado en el Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos: “El Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente parte” (artículo 32).¹⁰⁹ Estados Unidos, por tanto, no podría argumentar la aplicación de su derecho interno si México decidiese interponer un reclamo bajo los principios del mismo proyecto de la Comisión de Derecho Internacional que, en lo básico, es sólo la codificación del derecho consuetudinario. Estos principios para reclamar hechos ilícitos por vías diplomáticas o judiciales son válidos para todas las fronteras y no sólo con Estados Unidos.

Una reclamación tendría el objetivo, de acuerdo con el mencionado Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos, de asegurar la reparación del daño mediante su reconocimiento y la restitución de las condiciones originales, o la compensación de las pérdidas y daños (artículos 31, 34, 35, 36 y 37). A pesar de los claros fundamentos jurídicos de un reclamo elaborado con este sentido, no debe pensarse como un instrumento litigioso para la restitución o la compensación pecuniaria, sino como instrumento diplomático para inducir a Estados Unidos a concluir un acuerdo con México en los términos que el gobierno mexicano considere convenientes, ya que la intervención de un órgano judicial sólo puede ocurrir con el consentimiento de los involucrados.

¹⁰⁹ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Suplemento Núm. 10* (A/56/10), 2001.

En buena medida esto se debe al inconveniente de que Estados Unidos aún no es parte de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 que le obligaría a atender una reclamación ante el Tribunal Internacional del Mar. Ante la Corte Internacional de Justicia se necesitaría de un acuerdo previo entre México y Estados Unidos para que dicha Corte tenga competencia. Sin embargo, dada la alta posibilidad de que Estados Unidos ratifique la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, tiene sentido reflexionar un poco más sobre la posición de Estados Unidos frente a los órganos judiciales internacionales. La idea de que Estados Unidos ha sido sistemáticamente renuente a cumplir con las disposiciones del derecho internacional y que no ha reconocido de forma plena y efectiva la autoridad de la Corte Internacional de Justicia debe ser evaluada con mucha más precisión, no porque no haya elementos suficientes para afirmarla, sino porque puede ser peligrosamente simplista.¹¹⁰

El *Caso Avena y otros Nacionales* es un buen ejemplo de las características que un litigio con Estados Unidos podría tener.¹¹¹ Primero, hubo voluntad de la parte estadounidense para resolver el caso planteado ante la Corte Internacional de Justicia.¹¹² Segundo, la Casa Blanca reconoció la validez de la resolución y emitió un memorándum sin precedentes al respecto.¹¹³ Tercero, la resolución no se ha cumplido a plenitud porque

¹¹⁰ Véase la opinión de Alberto Székely, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, p. 51 [versión estenográfica].

¹¹¹ *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, I. C. J. Reports, 2004, p. 12.

¹¹² Estados Unidos era parte del “Protocolo Opcional de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, relativo al arreglo obligatorio de disputas, el cual confiere competencia a la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier disputa en la interpretación y cumplimiento del Tratado.

¹¹³ La Casa Blanca emitió un memorándum el 28 de febrero de 2005 dirigido al Procurador General, con motivo del caso del mexicano José Ernesto Medellín, sentenciado a pena de muerte en Texas. En dicho documento el Presidente George Bush afirmó su intención de aceptar la sentencia de la Corte

el sistema judicial estadounidense no ha desarrollado los mecanismos para que el poder judicial acepte las sentencias de la Corte Internacional de Justicia.¹¹⁴ Por lo que podemos concluir que el problema es esencialmente un conflicto de poderes en el orden interno. El Mineral Management Service, encargado del sistema de concesiones de la plataforma continental y todos los territorios federales, depende directamente del poder ejecutivo federal, el cual ha tenido la voluntad de llegar a soluciones, inclusive con la participación de la Corte Internacional de Justicia, para temas de diplomacia convencional con sus vecinos.

2.8 DERECHO EN MÉXICO: REFORMAS CONSTITUCIONALES Y OPERATIVAS PARA PEMEX

La posición diplomática de México descrita en el primer capítulo para la defensa de los recursos transfronterizos, la cual destaca por no comprometer a México respecto a la conclusión de acuerdos de unificación o explotación conjunta de yacimientos de hidrocarburos, está obviamente determinada por las disposiciones constitucionales de

Internacional de Justicia: “I have determined [...] that the United States will discharge its international obligations under the decision of the International Court of Justice in the Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals, by having State courts give effect to the decision in accordance with general principles of comity filed by the 51 Mexican nationals addressed in that decision” (“U.S. Strategy for Responding to ICJ’s Avena Decision”, *American Journal of International Law*, 99 [2005], p. 489).

¹¹⁴ En el caso del mexicano José Ernesto Medellín, la Corte de Texas rechazó la orden presidencial expresada en el memorándum presidencial del 28 de febrero de 2005, bajo el argumento de que dicho memorándum era inconstitucional, por significar una interferencia en las responsabilidades del poder judicial: “In the *Sanchez-Llamas*, the Supreme Court made clear that its judicial ‘power includes the duty to say what the law is’. And that power as according to the Court, includes the authority to determine the meaning of a treaty as a ‘matter of federal law’. The clear import of this is that the President cannot dictate to the judiciary what law to apply or how to interpret the applicable law” (“Texas Court Rejects Presidential Order to Review Consular Notification Death Cases”, *American Journal of International Law*, vol. 101 [2007], p. 479).

nuestro país y las perspectivas para su modificación. William T. Onorato ya había argumentado que las disposiciones internas son en realidad el principal criterio que debe considerarse en cualquier negociación diplomática.¹¹⁵ Bajo el marco legal mexicano sólo Petróleos Mexicanos puede explotar los hidrocarburos en territorio nacional. La Constitución establece en el artículo 27: “[...] Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos [...]”.

Ahora bien, las reformas que en 2008 se realizaron al marco jurídico en materia energética permiten nuevas opciones para el desarrollo de proyectos transfronterizos y, por tanto, dan un mayor margen de negociación a la diplomacia mexicana. Hasta el 2008 Petróleos Mexicanos estaba muy limitado en las posibilidades de contratación y asociación con otras empresas. Las reformas en materia energética, en vigor desde noviembre de 2008, abrieron una nueva opción, sin que por ello se haya terminado con el dominio directo e imprescriptible de la Nación y el monopolio de Pemex en la explotación de los yacimientos de hidrocarburos. El artículo primero de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo¹¹⁶ indica:

Artículo 1o.- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

¹¹⁵ Citado por Javier Palacios Treviño, *La defensa del petróleo mexicano...*, p. 66.

¹¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

Para los efectos de esta Ley, se considerarán yacimientos transfronterizos aquéllos que se encuentren dentro de la jurisdicción nacional y tengan continuidad física fuera de ella.

También se considerarán como transfronterizos aquellos yacimientos o mantos fuera de la jurisdicción nacional, compartidos con otros países de acuerdo con los tratados en que México sea parte o bajo lo dispuesto en la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas.

Los yacimientos transfronterizos a que se refiere el artículo anterior podrán ser explotados en los términos de los tratados en los que México sea parte, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores.

Esta modificación al contenido de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, abrió más claramente al gobierno federal la posibilidad de concluir acuerdos diplomáticos para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos de acuerdo con los principios arriba mencionado y la práctica internacional. La incorporación de una definición de yacimientos transfronterizos es sumamente útil, pues permitirá la creación de un cuerpo de regulación y procedimientos especializados para su aprovechamiento. La definición explícita de la posibilidad de explotar los yacimientos transfronterizos mediante los lineamientos de un tratado, si bien innecesaria en términos generales, resulta ser una disposición que indica claramente lo que el poder legislativo espera que se haga al respecto: la conclusión de tratados que garanticen los derechos mexicanos sin que se tenga que confiar en memoranda de entendimiento o acuerdos de carácter mercantil entre Pemex y otras empresas operando en el extranjero.

2.9 PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO JURÍDICO

La posibilidad de establecer contratos de servicios por parte de Petróleos Mexicanos, bajo un esquema negociado en un tratado internacional, implica que se ha sobrepasado una de las principales limitantes jurídicas internas para la explotación de los yacimientos transfronterizos. Pero aunque ésta es ya una posibilidad, no es obvio que puedan concretarse las condiciones políticas internacionales.

A la vista de los argumentos previamente presentados en este capítulo, México parece haber elegido o aceptado la conclusión de un acuerdo relativamente modesto cuando se compara con lo que es necesario para el desarrollo equitativo de los yacimientos transfronterizos en la frontera con Estados Unidos. México y Estados Unidos han decidido construir, mediante el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, apenas una modesta zona de entendimiento que debe ser revisada si pretende ser funcional para los años venideros. Ni México logró asegurar un acuerdo de “cooperación geológica”, que hubiera evitado el riesgo del ejercicio de un supuesto derecho de captura; ni Estados Unidos logró establecer términos precisos para que los inversionistas en su territorio empezaran a desarrollar los yacimientos transfronterizos. Sin embargo, sería inadecuado decir que, por ello, el proceso de negociación del Tratado de Delimitación fue un fracaso.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, el Tratado permitió al Mineral Management Service iniciar la subasta del resto de los bloques que no forman parte de la zona en moratoria indicada en el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental. Las consecuencias de ello resultan fundamentales para los intereses estadounidenses,

como se verá en el próximo capítulo. Para México, el Tratado también resulta conveniente en tanto sirvió para que Estados Unidos ratificara, tras más de 20 años de espera, el Tratado sobre Límites Marítimos y porque definió una amplia zona explotable en el polígono occidental del Golfo de México. El problema radica en la falta de claridad respecto a lo que aún hace falta en términos de delimitación y reivindicación de la plataforma continental y su explotación.

Ahora bien, frente a esta falta de claridad permanente desde 1998 hasta nuestros días es importante resumir las opciones con que México ha contado a partir de la firma del Tratado en 2000, en términos de los acuerdos para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos en todas las fronteras con Estados Unidos y los otros países limítrofes, de acuerdo con lo que se ha expuesto a lo largo del capítulo:

Primero. Si bien no es necesaria la firma de un acuerdo de delimitación para aprovechar los yacimientos en regiones como los polígonos occidental y oriental del Golfo de México (recuérdese el caso de Australia y Timor Oriental), para México la delimitación es la solución más adecuada por la extensión de las zonas que deben delimitarse y los contrastes en los regímenes internos para la explotación de hidrocarburos. Además, la posibilidad de encontrar usos aún no imaginados para la plataforma continental hace conveniente su delimitación definitiva. Visto así, el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental de 2000 fue acertado y debe pensarse en una estrategia similar para el polígono oriental del Golfo de México.

Segundo. México tiene la posibilidad de negociar un acuerdo de “cooperación geológica” que no requiera la unificación de yacimientos, si los involucrados lo

consideran adecuado, no sólo en las fronteras con Estados Unidos, sino también con Cuba, Guatemala, Belice y Honduras.

Tercero. Es posible que la delimitación se haga considerando otros criterios, además de la equidistancia para conservar la equidad en los acuerdos. El involucramiento de Cuba en el caso del polígono oriental puede ser relevante para el caso. Además, México podría considerarlo en las negociaciones con países como Guatemala y Honduras, por ser importadores netos de hidrocarburos y tener menores niveles de desarrollo económico, con referencia en la relación Australia-Timor Oriental, en que el volumen de distribución de los hidrocarburos (90-10) estuvo claramente influida por la asimetría en el desarrollo económico de ambos estados.

Cuarto. Un Acuerdo Marco para el establecimiento de negociaciones particulares, con bases técnicas, para la unificación de yacimientos puede tener réditos importantes en términos operativos, pero debe ser aceptable para el marco jurídico mexicano. Estos acuerdos marco parecen adecuados para administrar el problema no sólo con Estados Unidos, sino también con Cuba, Guatemala, Honduras y Belice.

Quinto. Los antecedentes presentados sobre la posición de Estados Unidos frente a los recursos judiciales internacionales no debe interpretarse de modo que se suponga la posibilidad de recurrir a un tribunal internacional del mismo modo que se acude a un tribunal interno, pues será necesario que Estados Unidos acepte la competencia del Tribunal Internacional del Mar o de la Corte Internacional de Justicia, lo que también es resultado de un proceso de negociación bilateral. Sin embargo, estos antecedentes muestran que existe una posición abierta en la Casa Blanca para la consideración de

recursos propios de la diplomacia, como notas diplomáticas o reclamaciones formales e, inclusive, para aceptar la conclusión de un acuerdo arbitral.

Estas cinco premisas sintetizan la gama de posibilidades de acción para la diplomacia mexicana. Si bien todas están planteadas de manera general, lo cierto es que muchas de ellas no han sido consideradas para la solución del problema, ni en México, ni en Estados Unidos. Los elementos para responder preguntas pendientes, como ¿por qué algunas de estas soluciones han sido bien utilizadas en otros casos y no en el mexicano? o ¿por qué se inició la negociación de delimitación hasta 1998 y la de un acuerdo marco para la explotación de yacimientos transfronterizos hasta 2008?, debe buscarse en la relación del estado con el sector de los hidrocarburos en México y el papel que este sector juega en la relación bilateral.

CAPÍTULO III

GEOLOGÍA, ECONOMÍA POLÍTICA E INTERÉS NACIONAL

Cuando se compara la trayectoria histórica que México ha seguido en la solución de los problemas para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos con la de otros países, es posible percatarse de que los principales conflictos surgen en el proceso de delimitación más que en la negociación de los acuerdos de explotación y unificación de yacimientos. En todos los casos en que, por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia ha participado en la solución de controversias sobre la delimitación de la plataforma continental, las resoluciones sólo han recomendado la negociación de acuerdos sobre explotación unificada, para lo cual no se han presentado controversias. En general, los acuerdos sobre explotación suelen ser mucho más fáciles, aunque en la única experiencia que México ha tenido al respecto (en el polígono occidental del Golfo de México) la delimitación no fue tan problemática como lo sigue siendo, aún hoy, la negociación de los términos para la explotación y posible unificación de yacimientos.

Sin duda, esto se debe a que el caso mexicano tiene una peculiaridad: contamos con un régimen legal en materia de petróleo cuya historia y presente son únicos, entre otras razones, porque establece el monopolio del estado en la operación y explotación de los hidrocarburos y otras actividades de la rama industrial. Esta característica se contrapone a la peculiaridad estadounidense, la cual consiste en que este país cuenta con

el único régimen en el que los hidrocarburos pueden ser propiedad privada aún estando en los depósitos del subsuelo.¹¹⁷ Estas peculiaridades explican el repertorio de soluciones que cada parte ha propuesto o podría proponer, y los puntos de acuerdo específicos que han conducido a la diplomacia mexicana hasta donde hoy se encuentra, es decir, a la existencia de un acuerdo de delimitación de la plataforma continental, pero sin acuerdos para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos. Sin embargo, el régimen petrolero es una variable explicativa sólo en el corto plazo, porque, es a su vez resultado de los propios modelos de desarrollo y de las relaciones entre el sector privado y el estado en cada país. En última instancia, estos modelos nos permiten definir los valores y la idea de bien común de la comunidad política de un país, lo cual tiene implicaciones sobre una estrategia global estatal en el sector energético y sobre cualquier relación bilateral en materia de hidrocarburos.

Si bien existe un marco de referencia jurídico internacional dentro del cual México debe buscar soluciones para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos, las diferentes tendencias políticas y económicas implícitas en su estrategia energética tienen un efecto inmediato sobre la definición de lo que es deseable para México, del mismo modo que la estrategia energética estadounidense influye sobre los términos de la relación con México.

¹¹⁷ En el caso de la plataforma continental del Golfo de México la mayor parte se encuentra bajo jurisdicción federal, por lo que los recursos del subsuelo son propiedad del gobierno federal estadounidense. Sin embargo, la liberalidad del régimen en tierra firme tiene implicaciones importantes en la regulación de las áreas bajo jurisdicción federal en mar, en tanto los esquemas de asignación de concesiones, límites de competencia, reglas de operación y régimen fiscal son, también, sumamente liberales. De hecho, los más liberales del mundo (Juan Carlos Boué y Edgar Jones, *A Question of Rigs...*, p. 242).

3.1 LA ECONOMÍA POLÍTICA PETROLERA Y LA POLÍTICA DEL PETRÓLEO

La participación del estado. La historia de la soberanía permanente y de la propiedad del estado sobre los recursos naturales es larga. En cuanto a los recursos minerales, la tendencia histórica a partir del siglo diecinueve fue clara: el estado conservaría la propiedad de los recursos minerales en el subsuelo. Así sucedió con la declaración del carbón como propiedad de la corona inglesa en el siglo XIX y sucedería también con el petróleo mexicano tras la promulgación de la Constitución de 1917.¹¹⁸ Inclusive en el único caso en que aún existe la propiedad privada de los minerales en el subsuelo, Estados Unidos, a principios del siglo XX el acceso a los minerales en tierras federales fue restringido y, después de la Primera Guerra Mundial, el petróleo y el gas en tierras federales fue sujeto a una nueva ley de arrendamientos para asegurar un retorno para el estado.¹¹⁹

Si bien hay una clara trayectoria histórica respecto a la posesión inalienable de los recursos del subsuelo, la trayectoria sobre el control de la industria petrolera ha sido mucho más errática. Primero fue una industria privada y con poca regulación en todo el mundo. Pero después de la expropiación de la industria petrolera por el gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas en 1938, otros países en América Latina siguieron el ejemplo, nacionalizando las empresas existentes o creando una empresa paraestatal. El fenómeno no fue exclusivo de América Latina; por el contrario, tras la nacionalización de la Anglo-Iranian Oil Company por Mohammed Musaddeq en 1953, otros países de

¹¹⁸ Bernard Mommer, *Petróleo Global...*, pp. 43-44, 73-74, 87-88.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 60-61.

Medio Oriente y Asia hicieron lo mismo. Inclusive en Europa nacieron empresas paraestatales como medio para asegurar la seguridad energética.

Sin embargo, a partir de la década de 1980 el proceso comenzó a revertirse, iniciando con la emblemática venta de la participación del gobierno en British Petroleum, y la privatización parcial de empresas que antes eran sólo de propiedad estatal como Statoil de Noruega o Yukos de Rusia en la década de 1990. Hoy en día parece haber impulsos importantes, hacia la recuperación del papel del estado en la industria, siendo el ejemplo radical el de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), pero también hacia la privatización parcial, como en China con la venta de acciones de la Empresa Nacional China de Petróleo (Sinopec) y de la Empresa Nacional China de Petróleo Costa Afuera (CNOOC). La existencia de ambas tendencias muestra una convergencia internacional que favorece la participación estatal en el control de la industria, pero con mecanismos que las acerquen al funcionamiento de una corporación privada. La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos se inscribe en esta tendencia, en la que se dan instrumentos de gobierno corporativo, pero se conserva la participación estatal en la industria.¹²⁰

En el caso de los países en vías de desarrollo, las modificaciones en la estructura de propiedad y funcionamiento del sector de hidrocarburos no sólo estuvieron influidas por el espíritu neoliberal que provocó las privatizaciones en las metrópolis europeas,¹²¹ sino también por un sentido de competencia por la inversión extranjera directa.¹²² Esta competencia sigue estando presente entre los países en vías de desarrollo y, a pesar de

¹²⁰ *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

¹²¹ Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, 34 (1994), pp.548-550.

¹²² Nora Lustig, “Estrechando lazos con los Estados Unidos”, *México hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 2002.

ello, países como México aún no han abierto a la inversión privada las actividades de producción petrolera y de refinación o, al igual que Venezuela, han dado marcha atrás a sus propias reformas de liberalización. El motivo para ello es considerablemente simple: la viabilidad fiscal del estado.

La dependencia fiscal de los exportadores. Los países exportadores de hidrocarburos muestran una pronunciada dependencia fiscal de sus ventas a los mercados internacionales. Los altos precios del petróleo que siguieron a 1973 y el aumento de la producción para el mercado externo en países como México y Venezuela hicieron a estos gobiernos altamente dependientes de las divisas por concepto de exportaciones.¹²³ La mayoría de los gobiernos pasaron de niveles impositivos iniciales considerablemente bajos a niveles que incluso provocaron descapitalización de las empresas. Esto es precisamente lo que sucedió con la crisis negativa de los precios del petróleo en 1982-1983 y en 1985, cuando los gobiernos arriba mencionados se vieron en la necesidad de recurrir a los recursos de estas empresas para sostener sus niveles de gasto.¹²⁴ A partir de la segunda mitad de la década de 1980, la mayoría de los países exportadores intensificaron una estrategia extractiva que perdura hasta hoy. México aumentó el gravamen formal a Pemex de 40.8 por ciento en 1989 a 66.2 por ciento en 2000¹²⁵ y hasta

¹²³ Para México esto ha significado una tercera parte de su presupuesto a partir de la segunda mitad de la década de 1980 (Isabelle Rousseau, “Mercados, seguridad y soberanía nacional”, en Isabelle Rousseau [comp.], *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, p. 405; en adelante, *¿Hacia la integración...?*).

¹²⁴ El precio bajó de 70 dólares el barril a menos de 50, y después cayó hasta los 20 dólares. La tendencia continuó hasta 1999, cuando los precios estuvieron por abajo del umbral de los 15 dólares por barril.

¹²⁵ Benjamín García Paez, “Política energética de EUA y su impacto en México”, en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 310.

78 por ciento en 2005.¹²⁶ Estos altos porcentajes mostraron la capacidad extractiva del estado y la importancia que para muchos gobiernos tuvo la existencia de un sector industrial petrolero estatizado.

La hegemonía internacional. El desarrollo del sistema internacional de posguerra y los movimientos internacionales de descolonización y emancipación económica resultaron en la reducción del uso de la fuerza como medio legítimo para apoderarse de recursos estratégicos, por lo que se ha hecho necesario establecer otros mecanismos que garanticen una relación estable y confiable entre un productor y un consumidor de recursos estratégicos. La configuración internacional de las relaciones políticas y económicas que permiten este fenómeno (la estabilidad de las relaciones entre productor y consumidor) puede entenderse de tres maneras diferentes. La primera, privilegia las consideraciones en las que un país obtiene los beneficios de un recurso necesario para el buen funcionamiento de su economía y el otro obtiene ingresos por la venta de un recurso que la fortuna puso bajo su soberanía. La segunda, propiamente política, enfatiza la conformación de una alianza cuyos términos suponen un intercambio de seguridad por aprovisionamiento de energéticos.¹²⁷ La tercer manera de entender el fenómeno, reside en una visión tanto política como económica, y que resalta la existencia de un orden establecido por un poder hegemónico, capaz de asegurar un entorno estable y benéfico para el comercio internacional de recursos como el petróleo; de este modo, el poder

¹²⁶ Isabelle Rousseau, “Mercado, seguridad y soberanía nacional”, en *ibid.*, p. 405.

¹²⁷ Suponiendo que en el caso mexicano la gran amenaza es Estados Unidos, en realidad ocurriría lo que Stephen Walt llama *bandwagoning*, pues México forma una alianza con quien lo amenaza, comprometiéndose a dar un recurso estratégico a cambio de seguridad [self-restrain] (Stephen Walt, M. *The Origin of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 5, 22).

hegemónico garantiza los recursos necesarios para su conservación como poder preponderante.¹²⁸

La tercera opción es la única capaz de explicar, no sólo la motivación interna de exportar un bien como el petróleo (los ingresos fiscales), sino también los efectos de las relaciones asimétricas de poder que sufren los principales proveedores de petróleo a Estados Unidos dentro de su inmediata zona de influencia geográfica: Canadá, México y Venezuela. Así, además de las tendencias liberalizadoras en competencia por la inversión y la importancia fiscal de las actividades petroleras, los países productores están insertos en un sistema de comercio internacional claramente dominado por Estados Unidos. Inclusive si se cuestiona la veracidad de dicha afirmación en el plano mundial, lo cierto es que los tres países arriba mencionados aún se encuentran en una clara zona de influencia estadounidense.

La existencia de un marco de relaciones políticas y económicas bien definido a nivel internacional, la peculiar participación del estado mexicano en el sector de los hidrocarburos y su dependencia fiscal de los recursos petroleros son los tres elementos esenciales que definen las condiciones bajo las cuales México ha debido definir sus posibilidades reales para la solución del problema del aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos y para la definición de la relación en materia energética con Estados Unidos en general.

¹²⁸ Robert Gilpin defiende en su libro *The Political Economy of International Relations* (Princeton, University Press, 1987) la idea de que el orden de la postguerra estuvo fundado en el liderazgo estadounidense que fue capaz de ofrecer el bien común del libre mercado internacional (seguridad monetaria en primera instancia). Susan Strange considera que la supuesta declinación de la hegemonía estadounidense se ha exagerado más de lo debido, si se considera que no sólo el comercio, sino las armas, la tecnología y el conocimiento son factores de control hegemónico (“The Persistent Myth of Lost Hegemony”, *International Organization*, 36 [1982], pp. 551-574).

3.2 LA DEPENDENCIA FISCAL MEXICANA A LA LUZ DEL CONSUMO ESTADOUNIDENSE

En 1976 el Presidente José López Portillo, sabiendo de las grandes reservas petroleras con que México contaba, decidió emprender una tarea de gran envergadura para dar a México viabilidad financiera mediante la exportación de petróleo crudo. Así, la llegada de Jorge Díaz Serrano a la Dirección de Petróleos Mexicanos supuso el inicio de un proyecto expansivo antes inimaginable. Las condiciones para México eran inmejorables, entre ellas la vastedad de las reservas y la coyuntura internacional después de la primera crisis petrolera. Entre 1975 y 1980 México aprovechó la demanda cautiva que representaban las compañías estadounidenses interesadas en diversificar sus fuentes de abastecimiento fuera del Medio Oriente. Es así que en 1979, el 84.3 por ciento de las exportaciones de petróleo se dirigía a Estados Unidos, a pesar de que existía una explícita voluntad por evitar esa dependencia.¹²⁹

El Programa de Energía de 1980 del gobierno federal mexicano destacó el principio por el cual debía diversificarse el destino de las exportaciones: se buscaba evitar que más de 50 por ciento de las exportaciones fuera a un solo país y que algún país (excepto los centroamericanos) dependiera en más de 20 por ciento de las exportaciones mexicanas.¹³⁰ Este principio estaba claramente diseñado para evitar que México mantuviera una estructura de exportaciones sumamente dependiente de Estados Unidos y que se pusiera a México en una posición riesgosa ante las presiones de este último.

¹²⁹ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y nación (1900-1987)*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1990, p. 204; en adelante, *Petróleo y nación...*

¹³⁰ *Ibid.*, p. 192.

Hasta que el mercado se lo permitió, México aprovechó la seguridad en los precios del petróleo firmando, desde 1978, contratos intergubernamentales y rechazando las ventas en el mercado libre, excepto para Estados Unidos, en cuyo caso las ventas se hicieron a compañías privadas.¹³¹ Era obvio que los términos de intercambio con Estados Unidos no podían imponerse como se había hecho con otros países como Japón o España. Sin embargo, lo que puso en jaque a la industria petrolera nacional no fue la posición dominante de Estados Unidos en la cartera de clientes, sino más bien, la dependencia mexicana de los recursos fiscales petroleros, los cuales llegaron a constituir, hasta 30 por ciento de los ingresos gubernamentales.¹³² En 1976, las exportaciones constituían 15 por ciento de los ingresos por ventas de la empresa, mientras que en 1982 se elevó la proporción a 82 por ciento.¹³³ La plataforma petrolera estuvo sujeta a partir de entonces a las necesidades presupuestales y de generación de divisas y, por lo tanto, a las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La importancia fiscal de la industria se reafirmó una vez más tras la devaluación del peso iniciada con la libre flotación de la moneda mexicana decretada el 21 de diciembre de 1994. La crisis financiera mexicana puso en riesgo la viabilidad del sistema financiero internacional, lo cual condujo al gobierno estadounidense y al Fondo Monetario Internacional a otorgar un paquete de préstamos que ascendía a 40,000 millones de dólares (aunque no se utilizó en su totalidad). Dicho préstamo se firmó bajo el “Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros”, que estableció las condiciones para utilizar la producción petrolera mexicana como garantía de pago. Pemex se obligó a

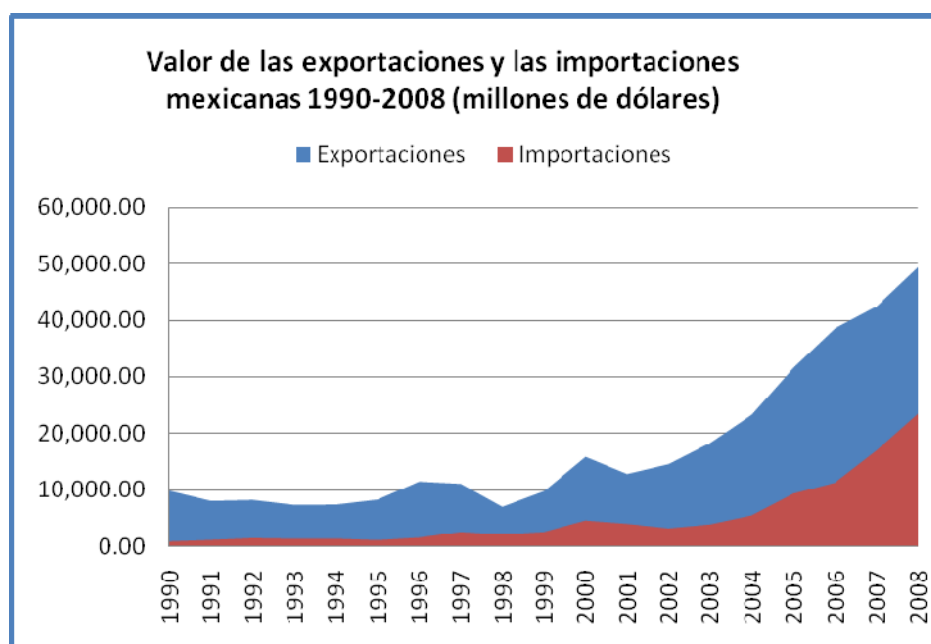
¹³¹ *Ibid.*, p. 206.

¹³² Isabelle Rousseau, “Mercado, seguridad y soberanía nacional”, en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 405.

¹³³ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y nación...*, p. 210.

depositar 96 por ciento de sus fondos en la cuenta del Banco Federal de la Reserva de Nueva York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas contraídas,¹³⁴ asegurando así una vía para salvar no sólo la economía, sino al régimen político. Hoy en día son estos ingresos extraordinarios por exportaciones petroleras los que han permitido a México financiar su consumo de productos refinados de hidrocarburos elaborados fuera del territorio nacional, como se observa en la gráfica siguiente.

GRÁFICA 1. VALOR DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES MEXICANAS DE HIDROCARBUROS, 1900-2008



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Energética, *Total U.S. Crude Oil Imports From Mexico (Thousand Barrels per Day)*, 28 de julio de 2008, <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/mcrimusmx2a.htm>.

¹³⁴ Carlos Marichal, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer y Francisco Alba (eds.), *Una Historia Contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*, México, Océano, tomo 1, 2004, p. 487.

Para dar una idea más clara sobre el papel especial que han jugado los ingresos petroleros en México podemos observar la comparación que Juan Carlos Boué realiza de las operaciones de Pemex en México con las de Shell en el resto del mundo (excepto Estados Unidos), en las que nota que Shell pagó a los gobiernos de los países donde opera en promedio el 38 por ciento de sus ingresos brutos, mientras que Pemex lo hizo por 63 por ciento durante la primera mitad de la década de 1990.¹³⁵ La capacidad de Pemex para ofrecer tan grandes ventajas al estado mexicano se debe, sencillamente, a la fortuna de la geología. Las características geológicas de los principales yacimientos en territorio mexicano han sido sumamente favorables: los costos de exploración y desarrollo han sido relativamente bajos en comparación con los de otras cuencas petroleras. El porcentaje de éxito para pozos exploratorios es muy alto, y la producción promedio por pozo también es considerablemente mayor si se compara con otras partes del mundo.¹³⁶ Los gobernantes han conservado el régimen petrolero en las condiciones actuales ya no por razones ideológicas, sino para garantizar la viabilidad del proyecto de gobierno en turno.

3.3 EL PAPEL DE MÉXICO EN LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA ESTADOUNIDENSE

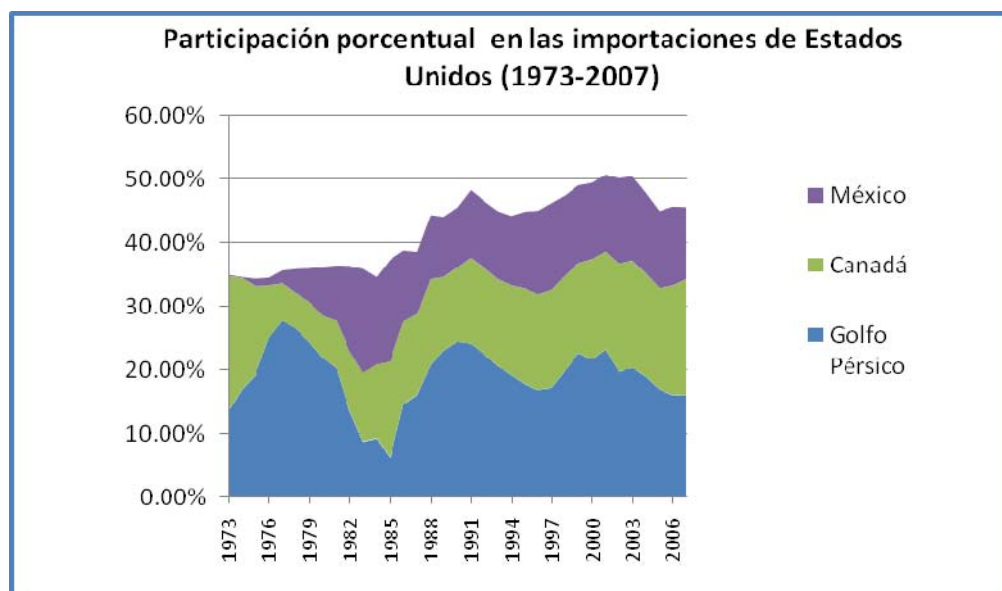
Bastaron tan sólo unos años para que México se convirtiera en uno de los principales proveedores petroleros de Estados Unidos. El punto máximo se alcanzó en

¹³⁵ Juan Carlos Boué, “Aspectos fiscales de la apertura petrolera en México”, en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 349.

¹³⁶ Juan Carlos Boué, “La industria petrolera en México y Venezuela”, *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 104.

1982, cuando las ventas mexicanas representaron 16.35 por ciento de las importaciones estadounidenses de petróleo. A partir de entonces se han mantenido arriba del 10 por ciento (excepto en los años 1987, 1989 y 1990). La gráfica presentada a continuación muestra claramente el papel que México y Canadá representaron en los diferentes momentos de dificultad petrolera internacional que afectaron a Estados Unidos.

GRÁFICA 2. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS

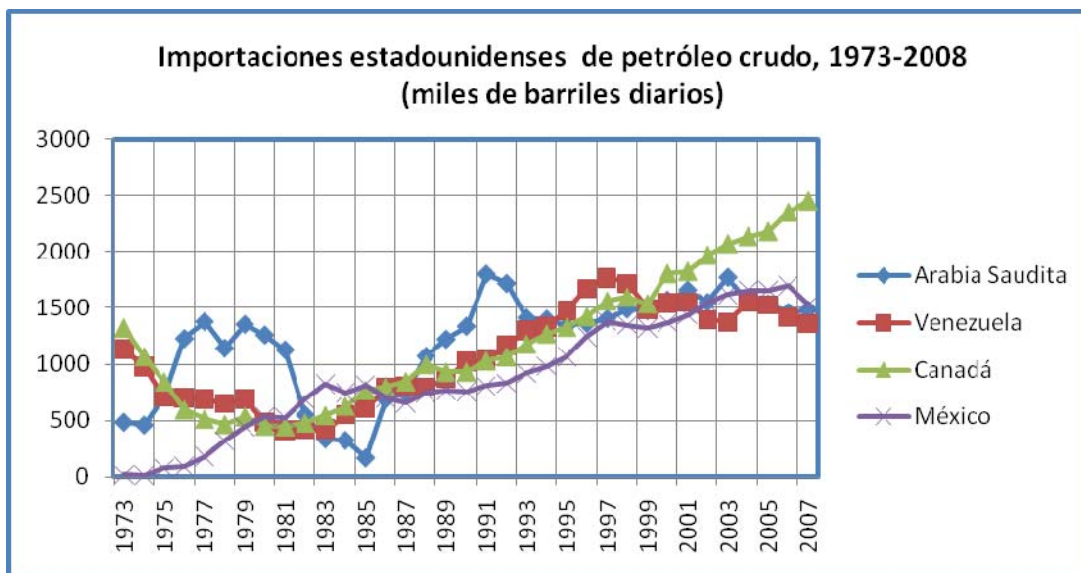


Fuente: Elaboración propia con información del Energy Information Administration, U.S. *Total Crude Oil and Products Imports (Thousand Barrels per Day)*, 28 de julio de 2008, http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm.

Si bien la ejecución de una política energética hemisférica favorable a las condiciones estadounidenses involucra tanto a Canadá como a México, lo cierto es que México no podrá sobrepasar ciertos niveles de exportación, los cuales probablemente ya alcanzó, debido al agotamiento de los campos petroleros geológicamente más favorables para su explotación y por el aumento en el consumo de petróleo crudo dentro de México. Más bien será Canadá quien cargará con los costos de mantener alimentado el mercado

interno estadounidense, porque sus perspectivas geológicas son mucho mejores. En el mediano plazo se espera que el crudo producido en Alberta sobrepase la producción actual de un millón de barriles diarios de Alaska. Para 2015, se estima que 75 por ciento del aceite proveniente de arenas bituminosas (1.6 millones de barriles diarios) tendrá como destino Estados Unidos.¹³⁷ Esta tendencia se observó a partir de 2003, cuando la producción mexicana alcanzó su máximo histórico y comenzó a reducirse, mientras que la de Canadá empezó a acelerarse.

GRAFICA 3. IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE PETRÓLEO CRUDO, 1973-2008



Fuente: Elaboración propia con información del Energy Information Administration, *U.S. Total Crude Oil and Products Imports (Thousand Barrels per Day)*, 28 de julio de 2008, http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm.¹³⁸

¹³⁷ Benjamín García Páez, "La política energética de Estados Unidos y su impacto en el desarrollo de México", en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 312.

¹³⁸ Energy Information Administration, *U.S. Total Crude Oil and Products Imports (Thousand Barrels per Day)*, 28 de julio de 2008, http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm.

Pero hay una segunda razón: la vinculación institucional entre los mercados energéticos de Canadá y Estados Unidos, que no existe entre México y el segundo. Con la firma del primer Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1989 se concretaron también los términos bajo los cuales Canadá se obligaba a tratar al mercado estadounidense del mismo modo que al propio. Esta disposición se reiteró en el Artículo 602 y subsiguientes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En contraste, de acuerdo con el Anexo 602.3, México se reservó las actividades cuya operación está constitucionalmente restringida para el estado, es decir, exploración y producción de hidrocarburos, su comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución, además de la prestación de servicios de energía eléctrica y la exploración, explotación, procesamiento y manejo de minerales radioactivos.¹³⁹

El hecho es que México tiene la libertad formal de modificar su política sobre la plataforma de producción y exportación de petróleo sin estar limitado, como Canadá, por un acuerdo de gran envergadura. Esta libertad formal no implica, sin embargo, que exista una independencia real en la definición de la plataforma de producción. Por ello, Estados Unidos, bajo el gobierno de George Bush inició una importante campaña para profundizar los lazos energéticos entre México y Estados Unidos. En mayo de 2001 se publicó un documento conocido como Informe Cheney (en referencia a Dick Cheney, vicepresidente de Estados Unidos en las dos administraciones de George W. Bush) que enfatiza la necesidad de realizar inversiones, no sólo en lo económico, sino en lo

¹³⁹ “Anexo explicativo sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 445.

institucional para “consolidar a Norteamérica como el más grande mercado energético”.¹⁴⁰

Estados Unidos ha tenido que actuar con urgencia desde la década de 1990, pero con mucho mayor ímpetu mientras no haya soluciones previsibles para la sostenida declinación de la producción estadounidense de petróleo. Inclusive la producción petrolera de Alaska –la región con mayor esperanza de desarrollo petrolero - se encuentra en acelerada declinación (presentó un nivel de producción en el primer trimestre de 2003, 50 por ciento por debajo de su pico histórico de 1998).¹⁴¹ En 2007, la producción total en todas las provincias estadounidenses fue de 5,064 mbd, casi la mitad de la máxima producción histórica de 9,637 mbd en el año de 1970.¹⁴²

El Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) firmado el 23 de marzo de 2005 ha sido el medio institucional para conducir el proceso de convergencia del sector energético mexicano con el estadounidense. Como bien indican Rocío Vargas y Víctor Rodríguez-Padilla, Estados Unidos dicta el ritmo de la integración, así como el modelo (organizativo y regulatorio) adoptado por los sistemas energéticos de México y Canadá.¹⁴³ Lo anterior se observa más claramente si ampliamos la mirada para ver el sector del gas en México y la gran cantidad de inversiones en infraestructura que se ha orientado al abastecimiento de ambos lados de la frontera.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Ángel de la Vega Navarro, “Balance y perspectivas del TLCAN en el plano energético”, en *ibid.*, p. 325.

¹⁴¹ Benjamín García Páez, “La política energética de Estados Unidos y su impacto en el desarrollo de México”, en *ibid.*, p. 314.

¹⁴² Energy Information Administration, U.S. *Crude Oil Field Production (Thousand Barrels per Day)*, <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/mcrfpus2a.htm>.

¹⁴³ Rocío Vargas y Víctor Rodríguez Padilla, “La energía en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, *Norteamérica*, 2006, núm. 1, p. 157.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 158.

Como parte de los resultados del ASPAN, se creó en septiembre de 2005 un Grupo de Trabajo de Energía, organizado en tres grupos con participación pública y privada: (1) generación de electricidad, (2) refinación, petroquímica, ductos y otros componentes *downstream* y (3) tecnologías de producción de hidrocarburos.¹⁴⁵ El objetivo era obvio: avanzar en la liberalización del sector energético mexicano y su homogeneización con el de Estados Unidos y Canadá.

Siendo consecuente con los argumentos ya planteados, creo que la relación de dependencia por lo que se refiere a las exportaciones de petróleo crudo, a pesar de no estar institucionalizada, pone a México en una posición vulnerable. Por ello, no pretendo argumentar de forma alguna que la estructura de las relaciones comerciales pueda ser usada como arma de disuasión por la diplomacia mexicana. Por el contrario, México ha adquirido el compromiso implícito de proveer de hidrocarburos a Estados Unidos, el cual debería de mantener no sólo en razón de los intereses de Estados Unidos, sino más bien por las necesidades fiscales del estado mexicano. En este entorno el proceso de convergencia hubiese significado la modificación de los términos básicos del régimen petrolero mexicano, a partir de los cuales se podría encontrar una solución al aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos. La participación de inversiones privadas mediante contratos de riesgo o asociaciones, hubiese reducido a un mero trámite burocrático la negociación de un acuerdo para la explotación unificada de los yacimientos transfronterizos.

¹⁴⁵ Leonardo Beltrán, *Estrategia Energética de México en Norteamérica*, 5 de junio de 2006 [presentación como Director de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Energía, mimeo].

3.4 NEGOCIACIONES INTERNACIONALES NO DIPLOMÁTICAS

Hay ámbitos de gran importancia en la búsqueda de soluciones para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos que quedan fuera del alcance de la diplomacia tradicional mexicana (incluida la Dirección de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Energía, después llamada Dirección de Negociación Internacionales). Me refiero al desarrollo operativo de Pemex y a las posibles negociaciones internacionales que deberán llevarse a cabo para apuntalar sus capacidades productivas, que resultan esenciales en el tratamiento de este problema.

Como ya se refirió, las condiciones geológicas de los principales campos petroleros mexicanos fueron sumamente favorables para su explotación, por lo que México fue capaz de desarrollar la tecnología suficiente para explotarlos con una reducida participación internacional privada. En los casos en que no fue posible para la empresa lograrlo por motivos financieros u operativos, Pemex tuvo la oportunidad de contratar los servicios necesarios en esquemas de pago por actividades específicas (contratos de servicios) y no mediante contratos de riesgo o asociaciones, conservando así, de manera global, el control de las operaciones. Sin embargo, el gobierno ha perdido la confianza en la capacidad de Pemex para enfrentar los nuevos retos productivos, por inviabilidad financiera u operativa, como lo demostraron la Secretaria de Energía, Georgina Kessel, y el Director General de Pemex, Jesús Reyes Heróles, en su defensa del proyecto de reformas en materia de energía que presentó el Ejecutivo en marzo de 2008.¹⁴⁶ De acuerdo con los funcionarios, a principios de 2008 era sencillamente

¹⁴⁶ *Foros de Debate sobre la Reforma Energética, Fundamentación de la Postura del Ejecutivo Federal sobre la Reforma Energética*, 8 de mayo de 2008 [versión estenográfica].

imposible para Pemex la operación en aguas profundas, donde se encuentran los nuevos campos prospectivos de mayor envergadura, y los yacimientos transfronterizos.

Estas mismas opiniones han estado presentes por años. Subsanan las supuestas deficiencias de Pemex en este sentido era uno de los objetivos de la reforma energética propuesta por el Presidente Felipe Calderón. Pero esta reforma se anunció desde el inicio del gobierno del Presidente Vicente Fox, y es sensato pensar que precisamente por las expectativas sobre la aprobación de una reforma que permitiese a Pemex asociarse con otras empresas, el Ejecutivo federal decidió postergar la negociación de un acuerdo para la explotación de yacimientos transfronterizos. Si habrían de cambiar las relaciones entre el estado y el sector petrolero, tenía sentido esperar, antes de negociar cualquier nuevo acuerdo con Estados Unidos. Presentada la propuesta ante el Senado de la República, fue posible definir, por fin, el rumbo que tomaría el sector en los siguientes años.

En mayo de 2008, los principales partidos de oposición definieron claramente los principales elementos sobre los que girarían las negociaciones de la reforma energética.¹⁴⁷ Cuando se reunieron en agosto de 2008 los representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Pemex, con los representantes del gobierno estadounidense,¹⁴⁸ el gobierno federal ya tenía una clara idea de que sus propuestas sobre participación del sector privado, las cuales hubiesen facilitado la negociación de un acuerdo sobre explotación de yacimientos unificados, no serían aprobadas. Fue entonces que el

¹⁴⁷ Beatriz Paredes Rangel, la presidenta del Partido Revolucionario Institucional, el cual sería el fiel de la balanza en el Congreso de la Unión, rechazó la posibilidad de que se abrieran espacios para que el estado perdiera la renta petrolera o el monopolio de la industria petrolera: “[...] ni reforma al artículo 27, ni privatización abierta o disimulada de la industria petrolera nacional [...]” (*Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Los principios que deben regir la Reforma Energética en México*, Senado de la República, 13 de mayo de 2008, p. 23 [versión estenográfica]).

¹⁴⁸ Véase *supra* en el Capítulo I, “Los pendientes de la diplomacia mexicana”, p. 39.

gobierno mexicano planteó la necesidad de discutir la firma de un Acuerdo Marco, con la certidumbre de que Pemex conservaría el monopolio productivo en el sector.

Después de tres lustros de discusiones sobre la reforma al marco legal petrolero, el resultado tuvo más que ver con la organización de Pemex y su relación con el gobierno federal, que con las oportunidades para el sector privado. La incertidumbre sobre la posibilidad de hacer una reforma verdaderamente liberalizadora ha terminado, por lo que el marco jurídico actual se puede asumir como una constante, al menos por los próximos cuatro años. Esto supone una plataforma diferente de negociación para la diplomacia mexicana, especialmente porque las expectativas de Estados Unidos respecto a la posibilidad de abrir a la inversión privada la exploración y explotación de hidrocarburos en México deben cambiar. La diplomacia mexicana puede, con toda certeza, argumentar que por el momento México ya no puede ir más allá en el proceso de liberalización, como lo ha demostrado el proceso de deliberación legislativa.

Esto me lleva a formular la hipótesis de que Estados Unidos, en tanto desea el desarrollo acelerado de la producción en aguas profundas de México como el instrumento para aumentar la producción mexicana de hidrocarburos, no estará dispuesto a violar la soberanía nacional, como se explicó en el segundo capítulo, sino a ofrecer las opciones tecnológicas, por medio de las empresas de servicios estadounidenses, para que Pemex sea capaz de seguir en el Golfo de México el ritmo de exploración y explotación que los estadounidenses desean.

Esta afirmación, si bien arriesgada, tiene fundamentos razonables. En el sexenio de Miguel Alemán iniciaron las conversaciones entre el gobierno mexicano y el estadounidense para que las compañías estadounidenses operaran de nuevo en México.

En 1948 se creó en el Senado de Estados Unidos la Comisión Wolverton para evaluar el estado de las reservas para la seguridad hemisférica.¹⁴⁹ La Comisión vio con muy buenos ojos el desarrollo de la industria petrolera mexicana, para lo que se hubiesen requerido importantes sumas de financiamiento. La oposición del Departamento de Estado a cualquier mecanismo de financiamiento y la de las grandes empresas (Texas Company, Standard Oil y Gulf) a operar como contratistas para Pemex detuvo el avance de cualquier negociación para que el capital estadounidense regresase a México.¹⁵⁰ Es posible argumentar que las condiciones en México no han cambiado tan radicalmente, sin embargo, las condiciones de la industria petrolera internacional sí. Las grandes compañías integradas ya no son dominantes y, más importantes aún, a partir de la década de 1980 inició un proceso de fraccionamiento operativo y multiplicación de las empresas tecnológicamente avanzadas. Empresas como la estadounidense Halliburton o la francesa Schlumberger cuentan con tecnologías casi tan avanzadas como las de los más grandes productores y, en realidad, los grandes productores internacionales acuden a ellas para mejorar su desempeño.¹⁵¹

Que estas condiciones no sean las mismas tiene mucha importancia, en vista del éxito que han tenido las empresas europeas de servicios en el sector del gas y la electricidad en México, las cuales han aceptado las reglas mexicanas de participación privada restringida. La Compañía Mexicana de Exploraciones S.A. de C.V. (Comesa), creada como una asociación Pemex - Schlumberger para la provisión de servicios a Pemex, es el perfecto ejemplo de ello. Se trata de una asociación creada específicamente

¹⁴⁹ Susana Chacón, "La relación petrolera México-Estados Unidos (1946-1952): Estudio de caso como fundamento para la integración energética", en I. Rousseau, *¿Hacia la integración...?*, p. 238.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 244.

¹⁵¹ Juan Carlos Boué, "La industria petrolera en México y Venezuela", *art. cit.*, p. 106.

para la prestación de servicios, no para la firma de contratos de riesgo. La asociación asegura la experiencia gerencial y ventajas tecnológicas de una empresa con experiencia internacional, dando al mismo tiempo certidumbre en la operación de la empresa a largo plazo, por la participación accionaria de Pemex en ella. Vale la pena preguntarse entonces, si las condiciones de los yacimientos en el Golfo de México permiten aprovechar esos marcos institucionales.

3.5 LAS CONDICIONES GEOLÓGICAS DE LOS YACIMIENTOS EN EL GOLFO DE MÉXICO

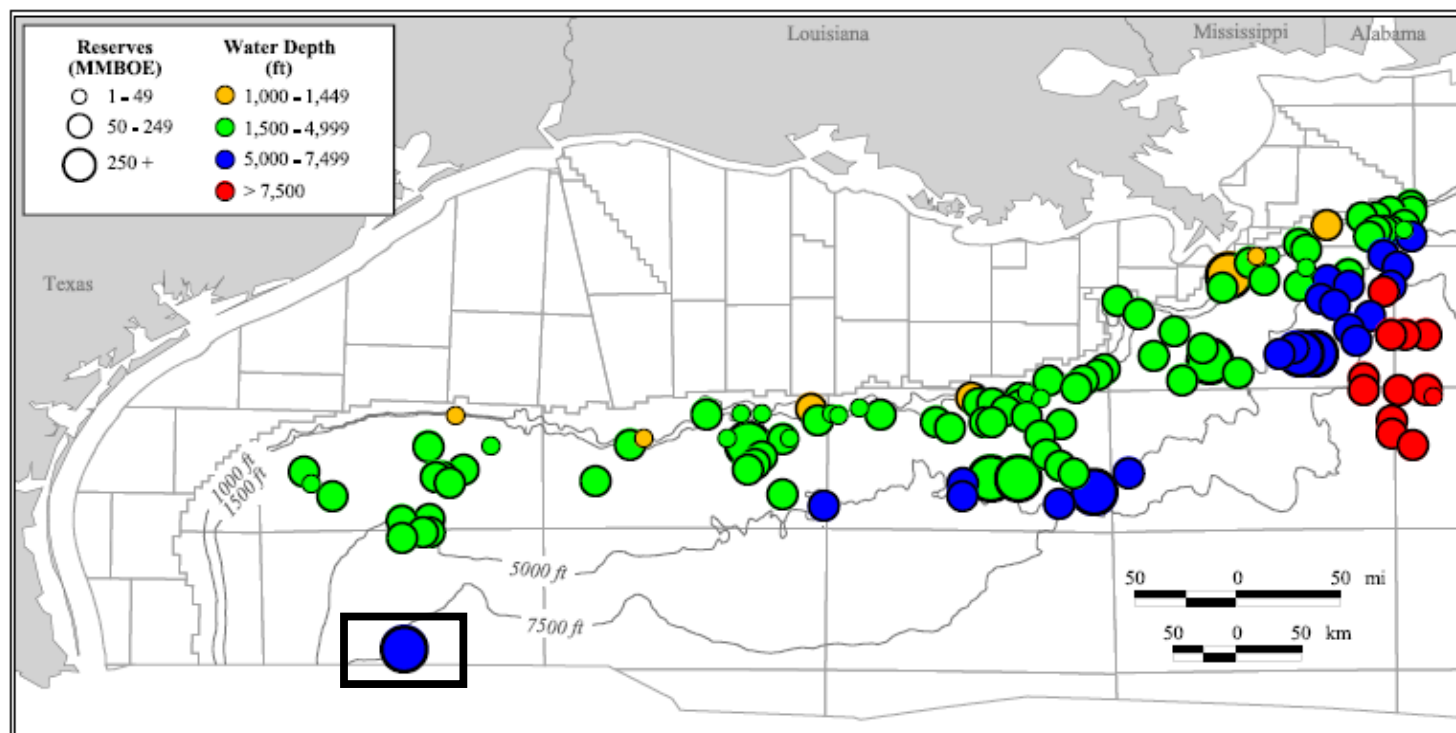
La mayor parte de la información disponible sobre la geología del Golfo de México ha sido publicada por el Mineral Management Service de Estados Unidos, por lo que a falta de información más completa sobre México, podemos considerar las condiciones del lado estadounidense como un buen indicador de las potencialidades mexicanas. En 2007 la participación relativa de la producción en la plataforma continental federal (Federal Outer Continental Shelf, OCS), hasta el momento constituida en su totalidad por la región del Golfo de México, alcanzó el nivel histórico de 26.80 por ciento del total de la producción estadounidense.¹⁵² Además, los planes para la concesión de derechos para exploración muestran el valor que se le da a la región en el desarrollo futuro de la industria petrolera estadounidense, y conforme se avance en su desarrollo aumentará también la importancia que tendrán los yacimientos en áreas sumamente cercanas a las fronteras.

¹⁵² Mineral Management Service, *Federal OCS Oil & Gas Production as a Percentage of Total U.S. Production: 1954-2006*, mayo de 2008 [mimeo].

En el Mapa 3 se puede ver, por ejemplo, la importancia de la región Plegado de Perdido (círculo azul en el extremo inferior izquierdo, enmarcado por un rectángulo en negro), la cual, se ha dicho, es una formación geológica que traspasa la frontera mexicana. Esto no implica que sea un gran yacimiento único, sino una estructura conformada por muchos yacimientos, los cuales no necesariamente se encuentran hidráulicamente conectados en su totalidad. Por su dimensión resulta ser uno de los más grandes campos encontrados hasta ahora en todo el Golfo de México; sin embargo, es el único cercano a la frontera, debido a que la mayor parte de la plataforma continental de esta frontera se encuentra en profundidades superiores a 7,500 pies (aproximadamente 2,300 metros).

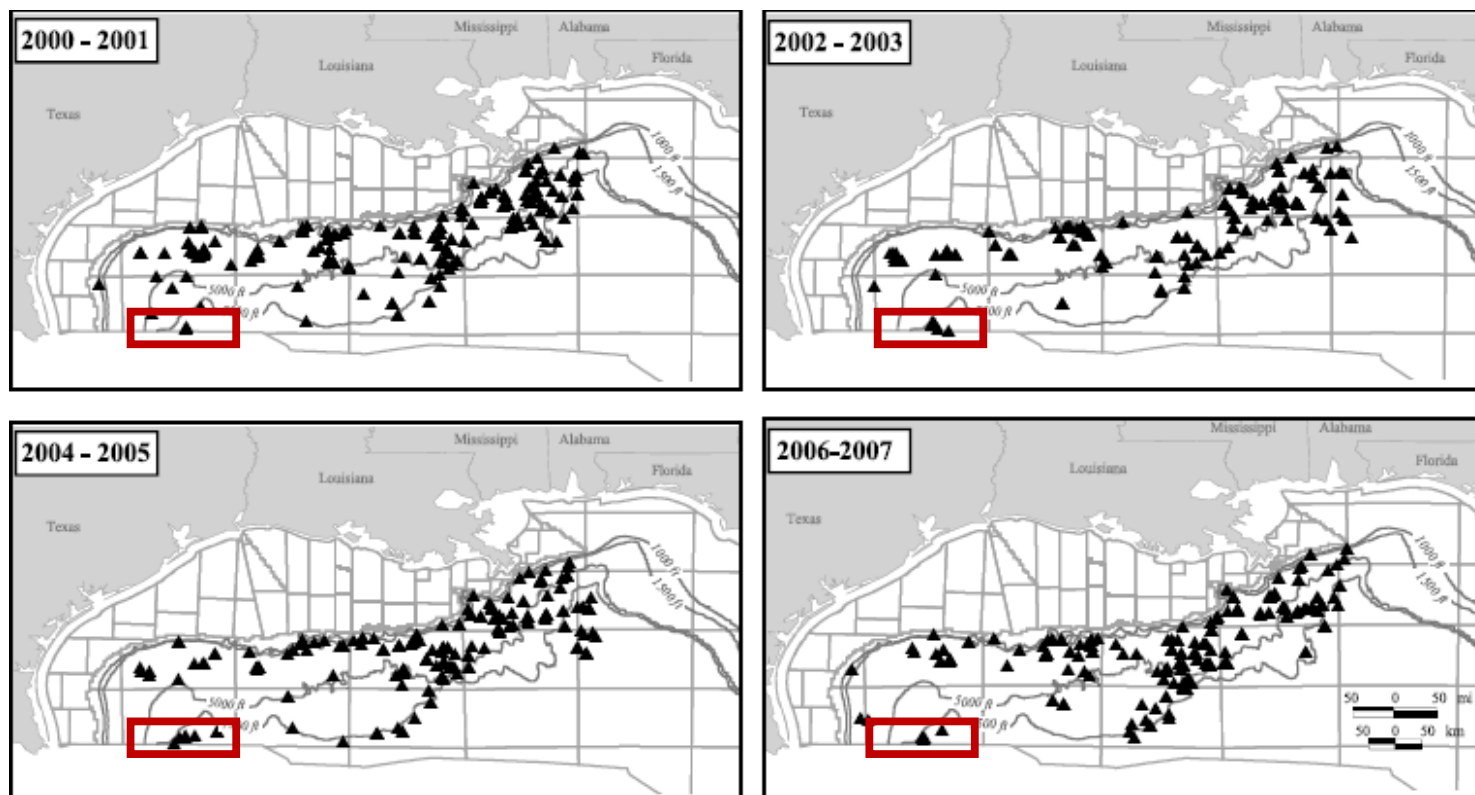
Esto se observa más claramente en el Mapa 4, el cual muestra el patrón de descubrimientos de yacimientos petroleros en los últimos ocho años y nos permite ver que no se ha avanzado en profundidades mayores a los 2,300 metros. Este segundo mapa también muestra el éxito en la exploración de la región del Plegado de Perdido en los últimos ocho años (pozos exploratorios enmarcados en rojo), a raíz de lo cual se ha estimado que la región tiene más de 250 millones de barriles de petróleo (de los cuales sólo una fracción es recuperable).

MAPA 3. VALOR ESTIMADO DE 125 CAMPOS PROBADOS EN AGUAS PROFUNDAS EN EL GOLFO DE MÉXICO BAJO JURISDICCIÓN
ESTADOUNIDENSE



Fuente: G. Ed. Richardson, Lesley D. Nixon, et al. *Deepwater Gulf of Mexico 2008: America's Offshore Energy Future*, mayo 2008, OCS Report MMS 2008-013, Nueva Orleans, Mineral Management Service, p. 15.

MAPA 4. DESCUBRIMIENTOS EN LOS ÚLTIMOS OCHO AÑOS EN EL GOLFO DE MÉXICO BAJO JURISDICCIÓN ESTADOUNIDENSE



Fuente: G. Ed. Richardson, Lesley D. Nixon, *et al* *Deepwater Gulf of Mexico 2008: America's Offshore Energy Future*, mayo 2008, OCS Report MMS 2008-013, Nueva Orleans, Mineral Management Service, p. 41.

Como queda claro en los mapas mostrados, aunque el Mineral Management Service ha otorgado concesiones en la plataforma continental ampliada, es decir, la delimitada en el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental (excepto en la zona de la moratoria), los descubrimientos más importantes no se encuentran dentro de ella. El Cinturón Plegado de Perdido contiene un alto potencial de reservas, como se acaba de mostrar, identificadas en seis descubrimientos desde el año 2000 a la fecha. La considerable magnitud de información sobre esta formación se debe a que forma parte de una estructura aún más amplia denominada Cañón del Alaminos (*Alaminos Canyon*) sobre la que ya se ha trabajado por más de 15 años, y donde se encuentra el campo Baha¹⁵³ y el nuevo campo Trident (este último se encuentra a cuatro millas de la frontera y en 2007 era el proyecto con la mayor profundidad en el mundo¹⁵⁴). Se estima que los cuatro campos más cercanos, Great White (Shell, Chevron y BP), Trident (Chevron-Unocal), Tobago (Shell, Chevron, Nexen) y Great White West (Total, Nexen) comenzarán su producción en enero de 2010.¹⁵⁵ Lo anterior aumenta las preocupaciones en México sobre la posibilidad de que se empiece a extraer petróleo mexicano que haya migrado al lado estadounidense. Sin embargo, la cercanía de los cuatro campos no implica, como se mencionó antes, que éstos estén comunicados hidráulicamente con depósitos del lado mexicano de la frontera.

La rápida exploración del Golfo de México en Estados Unidos está impulsada fundamentalmente por el régimen fiscal especial al que está sujeta la región. Lo que se ha

¹⁵³ Se trata del campo cuya explotación anunció el Senador Conchello, véase *supra* en Capítulo I, “La agenda pública mexicana”, p. 22.

¹⁵⁴ Fabio Barbosa, *El petróleo en los Hoyos de Dona...*, pp. 65-71.

¹⁵⁵ Miguel Ángel González Félix y Lourdes Melgar, *op. cit.*, p. 9.

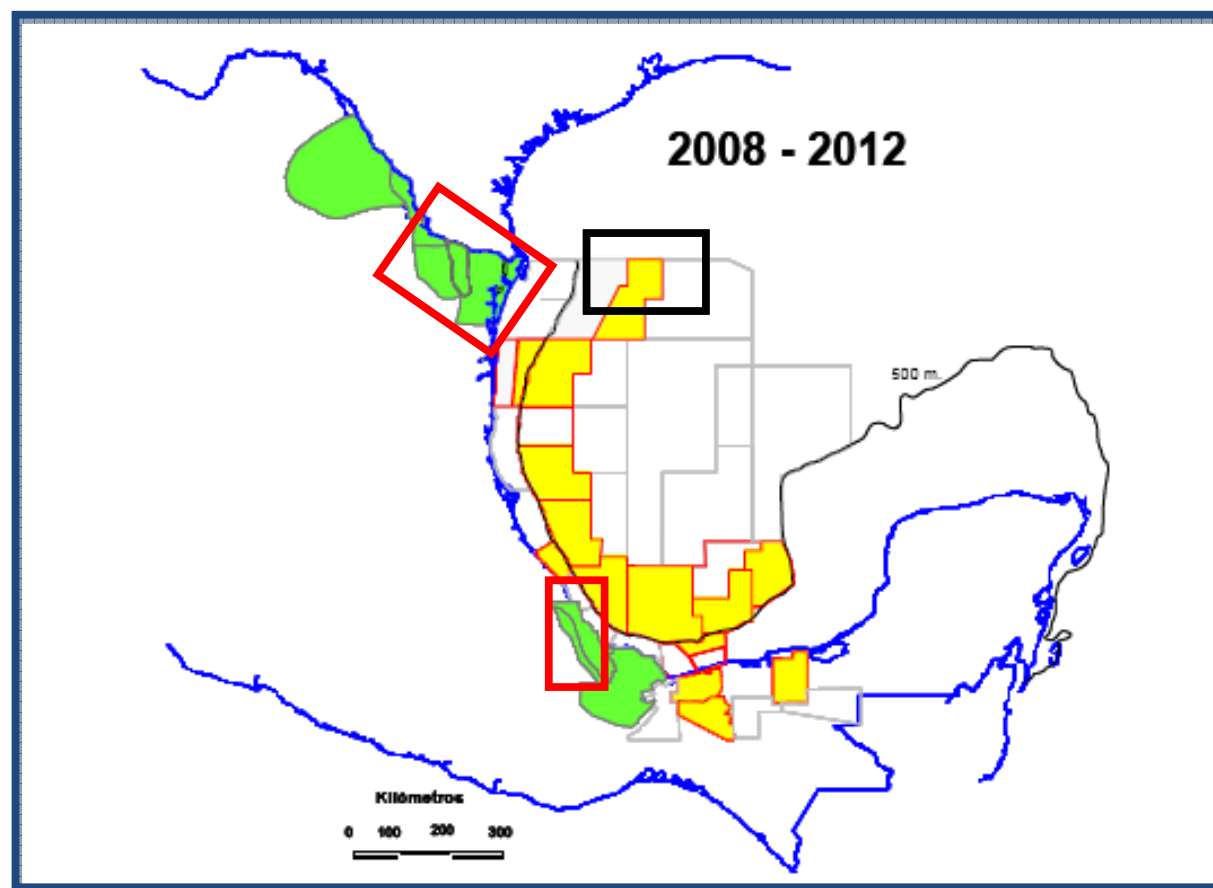
llamado el *Royalty-Relief Zone*, que abarca toda la zona federal de la plataforma continental estadounidense en el Golfo de México, cuenta con los niveles más bajos de regalías del mundo (12.5 por ciento).¹⁵⁶ Esto demuestra que explotar estas regiones no es necesariamente la mejor estrategia estatal en términos fiscales, por lo que de no ser por el interés de Estados Unidos en los yacimientos transfronterizos, explotar los yacimientos en esa región no debería ser una prioridad productiva mexicana.

De cualquier modo, la “cuenca del Golfo de México profundo”, como las autoridades mexicanas llaman a toda el área del Golfo de México con una profundidad mayor a 500 metros, representa ya el 54.8 por ciento del recurso petrolero prospectivo de México (29.5 mil millones de barriles de petróleo). Por ello, Pemex ha comenzado a diseñar un plan operativo para la exploración de las regiones prioritarias. El programa, hecho público sólo después de aprobada la reforma energética, se definió para los años 2008-2012, y está orientado a perforar 27 pozos exploratorios en tirantes de agua mayores a 500 metros. Uno de los elementos más interesantes del plan es el esquema de contratación anticipada de equipos de perforación, para evitar que los trabajos en aguas profundas sufran contratiempos. Esto es particularmente importante para iniciar actividades en yacimientos presuntamente transfronterizos, como los que podrían encontrarse en el Plegado de Perdido, en donde ya se ha programado el trabajo del equipo de perforación SS Muralla III para 2010, con fines de exploración. Podemos suponer que la razón por la que México ha decidido incursionar en aguas más profundas en esta área es precisamente por el avance estadounidense en la exploración del Plegado de Perdido.

¹⁵⁶ Daniel Johnston & Co., *Worldwide Fiscal Take Comparison*, citado en Juan Carlos Boué y Edgar Jones, *A Question of Rigs...*, p. 241.

El Mapa 5 muestra las prioridades para Pemex en materia de exploración y producción. En amarillo, las regiones de explotación de petróleo en yacimientos de tamaño considerable y en verde los campos que para ser explotados requieren un alto número de pozos por kilómetro cuadrado, lo que dificulta su extracción. Entre estos últimos destacan los de Chicontepec en el centro-occidente del país y los de cuenca de Burgos en la frontera norte (enmarcados en rojo). La región donde se encuentra la porción mexicana del Plegado de Perdido se encuentra en norte de la plataforma continental mexicana (enmarcada en negro), justo en los límites marítimos con Estados Unidos. La posición del polígono no sólo destaca su naturaleza fronteriza, sino que se trata del única zona alejada de la línea que demarca una profundidad mayor a los 500 metros (línea negra que sigue de manera irregular la silueta azul que define la tierra firme). Esto muestra, como se mencionó antes, que se trata de una estrategia de desarrollo diferente a los planes de exploración en el resto del Golfo de México, que se concentra en regiones que apenas superan una profundidad de 500 metros. Queda claro que la exploración en la región del Plegado de Perdido obedece al avance de la exploración en esa misma región del lado estadounidense (véase también Mapa 3).

MAPA 5. ESTRATEGIA DE PEMEX EN MATERIA DE EXPLORACIÓN



Fuente: *Algunos aspectos relevantes en material de exploración y producción de hidrocarburos*, 14 de enero de 2009, p. 23 [Comparecencia del Director General de Petróleo Mexicanos, Jesús Reyes Heróles, ante la Comisión de Energía del Senado de la República, mimeo].

Ahora bien, hay otro hecho que salta a la vista en el Mapa 5: existe un área extendida en la frontera del territorio mexicano, sobre los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila (región marcada en verde), en la que Pemex ha identificado y empezado a explorar yacimientos de hidrocarburos. ¿No es éste un problema de yacimientos transfronterizos? En términos formales sí, sin embargo, los especialistas han reiterado la poca probabilidad de que los yacimientos en ambos lados de la frontera estén conectados hidráulicamente y sostienen que, si lo estuvieran, sería irrelevante, pues los radios de extracción no superan los 200 metros. Ya que difícilmente hay trabajos de extracción a una distancia menor, por ser una zona fronteriza, es poco probable que el petróleo mexicano migre a Estados Unidos para ser extraído en un pozo de ese país. Además, si esto ocurriese las pérdidas serían marginales.¹⁵⁷

Las declaraciones del Director General de Pemex indicaron que las decisiones futuras respecto a la exploración y explotación en el Golfo de México dependerían de las condiciones de un tratado con Estados Unidos.¹⁵⁸ Es claro que Pemex está ya implementando una estrategia para la explotación de yacimientos en regiones limítrofes. Pero no hay que interpretar por ello que Pemex y el gobierno federal estén considerando la necesidad de entrar en una carrera por recursos transfronterizos, sino más bien, como ya se ha delineado como hipótesis en este capítulo, que están considerando recurrir a prestadores internacionales de servicios. Es importante aclarar, al respecto, que para que se lleve a cabo la conclusión de contratos de servicios es esencial que Pemex pueda desarrollar sus propios planes globales de producción, para lo cual requiere importantes

¹⁵⁷ Adán Ernesto Oviedo, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, p. 28-30 [versión estenográfica].

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 24.

cantidades de información y capacidad gerencial, que sólo se adquieren trabajando sobre la zona, al menos en la etapa de exploración.

Las estadísticas del Mineral Management Service muestran que más del 66 por ciento de las concesiones en Estados Unidos están en manos de empresas consideradas como *non-majors*, es decir, diferentes a British Petroleum, Chevron-Texaco, Exxon-Mobil o Shell y, en muchos casos, se trata de empresas relativamente pequeñas surgidas de las operaciones de baja escala dentro de Estados Unidos.¹⁵⁹ En términos generales, las grandes compañías privadas han visto sus espacios de acción disminuidos, al punto de controlar sólo el 5 por ciento de las reservas mundiales de petróleo.¹⁶⁰ Esto no debe llevar a pensar que sólo porque las empresas estatales estén en ascenso en este momento, Pemex podría acceder a sus tecnologías mediante mecanismos de transferencia tecnológica resultado de la cooperación política entre gobiernos. Por el contrario, inclusive una empresa como Petrobras, que recibió asistencia técnica de Pemex en la década de 1980, ha definido claramente su postura: sólo participará con México en el desarrollo productivo, en tanto Pemex pueda ofrecerles condiciones similares a las de una asociación estratégica.¹⁶¹

Lo importante es que, analizando las trayectorias de empresas de propiedad estatal como Statoil-Hydro de Noruega, PDVSA de Venezuela, Petronas de Malasia o CNOOC de China, resulta que el papel de los contratistas es fundamental, y el aumento de las

¹⁵⁹ G. Ed Richardson, Lesley D. Nixon, *et al.*, *Deepwater Gulf of Mexico 2008: America's Offshore Energy Future*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁰ Jalife Rahme, *Vigésimo Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 22 de julio de 2008, pp. 53-54 [versión estenográfica].

¹⁶¹ Comisión de Energía del Senado de la República, *Informe de la delegación de la Comisión de Energía respecto a su viaje a Brasil*, 27 de marzo de 2007, pp. 14-15, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/energia/content/informes/Informebrasil.pdf>.

reservas controladas por las empresas estatales significa mayores espacios para el desarrollo de empresas de servicios que, como oferentes en el mercado de la tecnología, pueden poner al día a Pemex, por considerables sumas de dinero.¹⁶²

3.6 INTERESES COMPARTIDOS Y EXPERIENCIAS CONOCIDAS

Aunque por motivos diferentes, para México, Estados Unidos y cualquier otro país involucrado, la extracción de los hidrocarburos es un objetivo prioritario. Para Estados Unidos lo más importante es el abastecimiento del crudo para su mercado interno, mientras que para México es la obtención de una importante renta económica. Producir en campos con altos costos ahora es menos redituable para el fisco mexicano, más aún si hay certeza de que en el futuro la tecnología reducirá esos costos. Por ello, podría suponerse que si México inicia una política para aumentar la plataforma de producción petrolera acudiendo a la explotación en aguas profundas, será más por presión de Estados Unidos que por voluntad del gobierno federal mexicano o de Pemex.

Es decir, es más probable que los efectos de la asimetría de poder entre estos dos países tenga como consecuencia el aumento en la plataforma de producción mexicana, aún en detrimento de la recuperación fiscal, y no la explotación unilateral, desde jurisdicción estadounidense, de yacimientos transfronterizos. En última instancia, es más importante para Estados Unidos que México pueda aumentar su producción petrolera, la

¹⁶² La renta del equipo SS Muralla III, para los trabajos en el Plegado de Perdido cuesta 530 mil dólares por día (*Algunos aspectos relevantes en material de exploración y producción de hidrocarburos, op. cit.*, p. 25).

cual terminará en las refinerías estadounidenses, que obtener cantidades marginales de petróleo de yacimientos transfronterizos mediante la operación de empresas registradas bajo su jurisdicción. Los beneficios fiscales para el gobierno de Estados Unidos son irrisorios, mientras que la continuidad y seguridad en el abastecimiento de hidrocarburos no lo es.

Existen ejemplos sumamente reveladores sobre el papel que el gobierno estadounidense ha jugado para conducir las actividades de las empresas petroleras estadounidenses, en aras de la estabilidad del suministro de hidrocarburos y la estabilidad de los mercados. Bajo la administración de Richard Nixon, por ejemplo, se apoyó la construcción de ductos en Siberia con inversión del gobierno soviético y empresas estadounidenses, los sistemas North Star y Yakutsk. El objetivo era, esencialmente, favorecer la reducción de los precios de los hidrocarburos y crear nodos de interdependencia que facilitaran la normalización de relaciones URSS-Estados Unidos, como parte de la política de distensión de Henry Kissinger. El apoyo en los setentas a esta clase de proyectos aumentó a causa de las crisis de los precios del petróleo, debido a que ofrecían una posibilidad de reducir las presiones en los mercados internacionales de hidrocarburos.¹⁶³ Si una política de acercamiento con los soviéticos, que implicaba la transferencia de tecnología y el apoyo al desarrollo productivo de un país como la URSS, fue posible en la década de 1970, no sería sorprendente que una estrategia para apoyar el desarrollo de la paraestatal mexicana pudiese concretarse.

Las condiciones internacionales, una vez más, favorecen a México, como ya se mencionó en el capítulo anterior. El 9 de enero de 2009, la administración Bush publicó

¹⁶³ Bruce W. Jentleson, "From Consensus to Conflict: The Domestic Political Economy of East-West Energy Trade Policy", *International Organization*, 38 (1984), pp. 644-647.

el *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive* sobre la región ártica. En la directiva trabajaron dos docenas de oficinas del gobierno federal, incluyendo la Agencia para la Administración de la Protección Ambiental, las Secretarías de Energía, de la Defensa, de Seguridad del Territorio, del Tesoro y muchas otras oficinas especializadas. La directiva enfatiza la importancia estratégica, en el sentido militar tradicional, de la región ártica, pero también destaca su valor económico y científico.¹⁶⁴ La importancia que la región tiene para la seguridad nacional y del territorio parece darle un sentido de urgencia a las disposiciones gubernamentales contenidas en el documento, entre las cuales se acentúa la necesidad de ratificar la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982:

El Senado deberá actuar a favor de la incorporación de Estados Unidos a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de manera pronta, para proteger y apuntalar los intereses de Estados Unidos, incluyendo los del Ártico. Adherirse servirá a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, que incluyen el desplazamiento marítimo de nuestras Fuerzas Armadas a lo largo del Globo. Asegurará los derechos soberanos de Estados Unidos sobre extensas regiones marinas, incluyendo los valiosos recursos naturales que contienen [...] Y dará a Estados Unidos un asiento en la mesa cuando los derechos que son vitales para nuestro interés sean debatidos e interpretados.¹⁶⁵

¹⁶⁴“These interests include such matters as missile defense and early warning; deployment of sea and air systems for strategic airlift, strategic deterrence, maritime presence, and maritime security operations; and ensuring freedom of navigation and overflight [...]” (Sección III-Policy, Apartado B-National Security and Homeland Security Interests in the Arctic, Numeral 1, *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, *op. cit.*).

¹⁶⁵“The Senate should act favorably on U.S. accession to the U.N. Convention on the Law of the Sea promptly, to protect and advance U.S. interests, including with respect to the Arctic. Joining will serve the national security interests of the United States, including the maritime mobility of our Armed Forces worldwide. It will secure U.S. sovereign rights over extensive marine areas, including the valuable natural resources they contain [...] And it will give the United States a seat at the table when the rights that are vital to our interests are debated and interpreted” (Sección III-“Policy”, Apartado B-“National Security and Homeland Security Interests in the Arctic”, Numeral 4, *Ibid.*).

El problema de la delimitación del Ártico, que involucra a países como Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y la Federación Rusa, para quienes los intereses en la región pueden ser fundamentales aunque no idénticos –como ya lo han demostrado Rusia y Canadá,¹⁶⁶ tendrá que resolverse mediante las formalidades de la práctica jurídica internacional, como terreno común para la negociación de intereses nacionales divergentes. Pero será necesario para ello que Estados Unidos sea sumamente respetuoso de los derechos soberanos de estados como México, si desea que otras potencias marítimas respeten los suyos. La situación en torno a los futuros debates sobre la delimitación de derechos soberanos en el Ártico será delicada y ante cualquier denuncia pública presentada por México, gobiernos como el de la Federación Rusa podrían alegar irresponsabilidad estadounidense en lo que respecta al derecho del mar y los derechos soberanos de terceros estados.

Ésta es una buena razón para descartar que México pueda enfrentar una situación de emergencia por el “inminente despojo” estadounidense. Así, es razonable pensar que las negociaciones iniciadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en agosto de 2008 para la firma de un Acuerdo Marco podrán tener éxito. Los acuerdos entre Australia y Timor Oriental y entre Venezuela y Trinidad y Tobago muestran dos componentes fundamentales para el establecimiento de acuerdos en materia de yacimientos

¹⁶⁶ El jueves 2 de agosto de 2007 se anunció que Rusia había colocado su bandera en el fondo del Polo Norte y reivindicó ante las cámaras su derecho sobre cierta área de la plataforma continental. El 10 de agosto, Stephen Harper, Primer Ministro canadiense declaró que se instalarán nuevas bases militares y establecerán nuevas rutas de vigilancia en el Ártico, acompañado de la siguiente declaración: "Canada's new government understands that the first principle of Arctic sovereignty is use it or lose it" ("Canada to strengthen Arctic claim", *BBC News*, 10 de agosto de 2007, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/americas/6941426.stm>). La declaración fue sorprendente a la luz de los principios jurídicos y la práctica internacional contemporánea. Pero el ánimo decimonónico parece surgir entre todos los involucrados excepto, para sorpresa de muchos, Estados Unidos, por su revalorización de la Convención sobre el Derecho del Mar, a pesar de no ser parte de ella todavía.

transfronterizos y que pueden servir de guía para entender el contenido de un acuerdo de esta naturaleza: primero, mecanismos para definir en cada yacimiento lo que a cada estado le corresponde y, segundo, mecanismos o directrices para negociar su unificación.

Sobre la definición de lo que a cada estado corresponde en un yacimiento, México y Estados Unidos cuentan ya con experiencia: la Comisión Internacional de Límites creada en 1889 mediante la firma de la Convención en Relación a los Cambios de Curso en los Ríos Internacionales Bravo y Colorado. Hasta la década de 1940, los conflictos bilaterales fueron numerosos, dada la administración local de los recursos hídricos, hasta que México propuso un convenio que permitiera usar las aguas fronterizas para cubrir las necesidades de suministro en ambos lados de la frontera. En 1944 se firmó el Tratado sobre Aguas Internacionales y se transformó a la Comisión Internacional de Límites en la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA o IBWC por sus siglas en inglés) la cual tendría como principal actividad la distribución, planificación, construcción y operación de varias plantas de tratamiento de aguas residuales a ambos lados de la frontera, así como el manejo hidráulico y el control de los ríos internacionales fronterizos. En 1979, se ampliaron las facultades de la CILA a temas de contaminación de aguas superficiales y de calidad del agua.

De acuerdo con Blanca Torres, el buen funcionamiento de la CILA se debe a la naturaleza técnica de su trabajo y sus miembros.¹⁶⁷ La especificidad de su trabajo facilitó la identificación de problemas así como la toma de decisiones y la implementación de soluciones. Sobre ello, Stephen Mumme señala: “la CILA generó un conjunto de

¹⁶⁷ Blanca Torres, "La cooperación bilateral para protección del medio ambiente", en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.), *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM, 1998, p. 226.

instituciones duraderas que, por mucho, pasaron la prueba del tiempo y se convirtieron en uno de los mecanismos más eficientes de resolución de problemas en la relación México-Estados Unidos”.¹⁶⁸ El hecho es que existen claros ejemplos de los logros que la Comisión ha tenido. Por ejemplo, en la década de 1970, fue a través de dicho organismo que se establecieron criterios sobre los niveles de salinidad con que debería de llegar el agua del Río Colorado al Valle de Mexicali. Además de que coadyuvó en las definiciones técnicas del Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas Pendientes y para Mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en 1970 y el Acuerdo para el Reconocimiento Provisional de las Fronteras Marítimas entre México y Estados Unidos en 1976. El último acuerdo alcanzado con la asistencia de la Comisión, fue el de 2002, para restituir los volúmenes de agua adeudada en la última década por México en el manejo de la cuenca del Río Bravo.¹⁶⁹

Por ello, no parece que el primer componente de los acuerdos para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos, es decir, la definición de los recursos que a cada país corresponden, pudiese ser complicado en el caso mexicano, menos aún si se incorpora la Comisión Nacional de Hidrocarburos como órgano regulador de la exploración y explotación de hidrocarburos,¹⁷⁰ pues podría interactuar como órgano técnico frente al Mineral Management Service estadounidense. El problema radicará,

¹⁶⁸ Stephen Mumme, “Innovation and Reform in Transboundary Resource Management: A Critical Look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico”, *Natural Resources Journal*, 33(1993), p. 93.

¹⁶⁹ Tim Winer, “U.S. Reaches Partial Deal With Mexico Over Water”, *The New York Times*, 5 de julio de 2002.

¹⁷⁰ *Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

como se ha reiterado a lo largo de la investigación, en la definición de las políticas para la explotación de los yacimientos, dado el énfasis que se hace en la literatura especializada sobre la conveniencia de unificar yacimientos y lo extendido de su práctica en el ámbito internacional.

3.7 OTRAS REGIONES, OTROS ESTADOS: ¿MISMAS PERSPECTIVAS?

Hasta ahora, en el desarrollo de este capítulo, se había omitido mención alguna a otras regiones en las que México pudiese tener yacimientos transfronterizos. Con Estados Unidos habría que referirnos a la plataforma continental adyacente a California, donde existen altas probabilidades de que existan yacimientos transfronterizos.¹⁷¹ Sin embargo, es una región en la que el Mineral Management Service no ha planteado esquemas para su fraccionamiento y concesión, como en el Golfo de México.¹⁷² Las fronteras con Guatemala, Belice y Honduras en el Caribe y en tierra firme también podrían tener un alto potencial productivo, con formaciones geológicas que sugiere la existencia de yacimientos transfronterizos. Las exploraciones en dichas regiones no han sido prioritarias para México. Pero en cambio sí lo son para países como Guatemala y Belice, los cuales actualmente desarrollan campos petroleros en la frontera con Chiapas, precisamente donde México ha decidido no llevar a cabo trabajos de exploración para no provocar daños en la Reserva Natural Protegida de la Selva Lacandona. Siendo ambos

¹⁷¹ *Loc. cit.*

¹⁷² *Gulf of Mexico Energy Security Act of 2006*, publicada el 20 de diciembre de 2006 [43 USC 1331].

países importadores netos de hidrocarburos, se espera que, a pesar de sus propias restricciones ambientales, promuevan la explotación de yacimientos cerca de la frontera con México.¹⁷³

Por otro lado, la frontera con Cuba en el Golfo de México cuenta con creciente actividad productiva. Y este desarrollo productivo demuestra la sutileza del problema aquí atendido, ya que Estados Unidos experimenta actualmente lo que en México ocurrió tras las declaraciones del Senador Conchello.¹⁷⁴ El 9 de mayo de 2006 se publicó en el *New York Times* una nota sobre las operaciones petroleras cubanas, bajo concesiones de empresas de China, India, España y Canadá en la frontera con Estados Unidos. El tono es ciertamente diferente, no es un reclamo para defender la soberanía nacional, sino para que el gobierno federal levante las moratorias que no permiten explotar los campos adyacentes a las costas del estado de Florida. El ofrecimiento cubano para que las empresas estadounidenses participen en las subastas para concesionar bloques fue, en vista del embargo estadounidense impuesto a la isla, más bien una burla. En palabras del entonces presidente de la Asociación Nacional de Petroquímica y Refinación, Charles T. Drevna: “Ésta es la ironía de las ironías, hemos elegido resguardar nuestros recursos y esperar como espectadores mientras estos dos [China e India] vienen a beneficiarse de cosas que se encuentran en nuestro propio traspatio”.¹⁷⁵

¹⁷³ Luis Sánchez Barreda, “Yacimientos Transfronterizos del Sureste de México”, *Transboundary Resources Development Workshop*, 11 y 12 de octubre de 2008, Cuernavaca, Jackson School of Geosciences-UNAM-Secretaría de Energía [mimeo].

¹⁷⁴ Véase *supra* en Capítulo I, “La agenda pública mexicana”, p. 22.

¹⁷⁵ “This is the irony of ironies, We have chosen to lock up our resources and stand by to be spectators while these two [China and India] come in and benefit from things right in our own backyard” (Michael Janofsky, “Cuba Plans Offshore Wells Banned in U.S. Waters”, *The New York Times*, 9 de mayo de 2006).

Hasta el momento Cuba sólo ha establecido el sistema de concesiones por bloque en la Zona Económica Exclusiva, bajo esquemas de asociación entre empresas extranjeras y la empresa estatal Cuba Petróleos (Cupet). Mediante estos instrumentos, Cuba recientemente adjudicó bloques colindantes con México a Petrobras,¹⁷⁶ y se espera que gracias a estas asociaciones estratégicas, Cuba multiplique su producción petrolera, la cual ya se quintuplicó en los últimos quince años.¹⁷⁷ Sin embargo, cabe mencionar que en este caso el problema va mucho más allá de la explotación de yacimientos en las fronteras, pues aún está pendiente la delimitación de la plataforma continental del polígono oriental del Golfo de México. Como se describió en el primer capítulo, la diplomacia mexicana tiene todavía muy poca información al respecto, pues es un tema que apenas ha surgido en la agenda bilateral México-Cuba. Así que es previsible que la agenda del gobierno mexicano se concentre en temas de mucha mayor urgencia.

3.8 EL RETO URGENTE, LA SOCIEDAD PEMEX-SCHLUMBERGER Y LOS FUTUROS

PARTICIPANTES

De acuerdo con un artículo periodístico del 9 de enero de 2009, publicado como primera plana de *El Universal*, México habría decidido abandonar el desarrollo de la región Plegado de Perdido. El artículo, haciendo referencia a documentos “clasificados” por Pemex, asegura la conexión hidráulica de los campos Trident y Hammerhead del lado

¹⁷⁶ Miguel Ángel González Félix y Lourdes Melgar, *op cit.*, p. 11.

¹⁷⁷ Cubaenergía, *Datos y cifras de interés sobre energía*, consultado en línea el 17 de enero de 2009 [http://www.cubaenergia.cu/lo_ultimo/datinteres.htm].

estadounidense con los campos Magnánimo y Alaminos en territorio mexicano.¹⁷⁸ La producción en dichos campos comenzaría en 2010, bajo la responsabilidad de las empresas Stone Energy y Chevron. Pero, el documento citado es anterior a la aprobación de la reforma energética, y es posible que a finales de 2007, la política de Pemex fuese la descrita en el artículo. Sin embargo, ya existe una política de desarrollo de la región de Perdido, aunque haya sido planteada como respuesta a los desarrollos estadounidenses. Como se mencionó anteriormente, el equipo de exploración SS Muralla III, ya ha sido contratado para empezar a operar en 2010, aunque la etapa de producción no podrá comenzar sino hasta 2015.¹⁷⁹

El director de la Compañía Mexicana de Exploraciones S.A. (Comesa), Adán E. Oviedo, a quien se ha reconocido como uno de los especialistas técnicos en la materia con mayor conocimiento en el campo, considerando la importancia que esa empresa tiene en el esquema de subcontratación de Pemex, considera que en términos operativos existen más soluciones para el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos que las anunciadas por otros especialistas, aun bajo el esquema legal actual. La opinión del más alto funcionario de Comesa, es importante porque dirige una sociedad entre Pemex y la francesa Schlumberger y posee un conocimiento altamente técnico de la operación en el Golfo de México y de las condiciones del mercado internacional de servicios petroleros, en el que Schlumberger es líder.

Entre las opciones planteadas por Oviedo está la de crear una unidad internacional de Pemex, que pudiese operar en el territorio estadounidense, para utilizar

¹⁷⁸ Noé Cruz Serrano, “Petróleo del Golfo, en peligro”, *El Universal*, México, D.F., 9 de enero de 2009.

¹⁷⁹ Noé Cruz Serrano y Jorge Ramos, “Explotar ‘Perdido’ en 2015, ofrece Pemex”, *El Universal*, México, D.F., 10 de enero de 2009.

instalaciones en ese país y ahorrar en inversiones innecesarias y, de este modo, extraer petróleo mexicano. Pero más interesante aún es que las propuestas de Oviedo en los foros de debate sobre la reforma energética del Senado de la República,¹⁸⁰ las cuales han sido retomadas con exactitud por la Secretaría de Energía y Pemex,¹⁸¹ muestran un renovado optimismo en la capacidad de Pemex para desarrollar u obtener las habilidades técnicas y gerenciales necesarias para operar yacimientos transfronterizos en aguas profundas. De modo que inclusive empresas extranjeras podrían acudir a Pemex para el uso de las instalaciones que eventualmente la paraestatal construiría para la extracción de petróleo en la región fronteriza. Ello implicaría la obtención por Pemex de recursos tecnológicos y humanos con que todavía no cuenta pero que, ya se ha argumentado páginas antes, puede obtener en los mercados internacionales.

Toda solución estará mejor fundamentada con la firma de un tratado, que garantizaría el buen entendimiento de las partes. En principio, el tratado debería incluir como mínimo un mecanismo formal para la elaboración de los estudios técnicos, como en el caso de la Comisión Internacional de Límites y Aguas arriba mencionada. Las disposiciones respecto a la explotación de yacimientos, coordinada o unificada, deberán contemplar a Pemex como el operador mexicano designado. La explotación de los hidrocarburos mexicanos deberá estar a cargo de Pemex con el apoyo, si es necesario, de alguna empresa contratada por Pemex para ofrecer sus servicios y no podrá realizarse bajo un esquema de asociación. No hacerlo así, inclusive si se opera desde el lado

¹⁸⁰ Adán Ernesto Oviedo, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008, pp. 29-30 [versión estenográfica].

¹⁸¹ Noé Cruz Serrano, “México analiza propuestas para extraer petróleo junto con EU”, *El Universal*, México, D.F., 12 de enero de 2009.

estadounidense, tendrá una validez jurídica cuestionable. Como última anotación al respecto, es importante aclarar que la nueva Ley de Petróleos Mexicanos contempla un sistema de incentivos y ajuste a las remuneraciones que puede hacer la contratación de servicios de alto valor tecnológico más viable.

La nueva Ley de Petróleos Mexicanos determina, en la Sección Cuarta del Capítulo III, a propósito de las Modalidades Especiales de Contratación, un nuevo esquema de remuneración que aún no permite ningún tipo de asociación que implique pactar, como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos. Sin embargo, establece un sistema de incentivos remunerados y planeación multianual que facilitaría trabajar de manera coordinada con el sector privado para la operación de los yacimientos transfronterizos.¹⁸² Si bien Petróleos Mexicanos no podría constituir una asociación para la producción de petróleo en yacimientos transfronterizos, sí podría ofrecer condiciones comercialmente más adecuadas a las empresas involucradas de modo que se pudiese unificar la operación del yacimiento bajo los términos de un contrato de servicios. Esto se debe a que uno de los criterios para la asignación de compensaciones especiales es el componente tecnológico, el cual es, junto con la diversificación de riesgos financieros, el

¹⁸² El artículo 61 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establece: “Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones: Deberán pactarse siempre en efectivo [...] y estar comprendidas en el Presupuesto autorizado de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Serán establecidas a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto [...] Los contratos de obra plurianuales podrán estipular revisiones necesarias por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes [...] Sólo se podrán incluir compensaciones adicionales cuando: (a) el contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras, (b) el contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o (c) concurren otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de Petróleos Mexicanos y en un mejor resultado de la obra o servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos [...] (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008).

objeto mismo de la asociación para la explotación de un yacimiento en aguas profundas. Es decir, si no pueden recibir márgenes de ganancia por riesgos y resultados, sí pueden recibir un buen pago por sus servicios, ya que ofrecerían tecnología difícil de obtener.

En todo caso, Pemex deberá desarrollar un nivel mínimo de conocimiento técnico y gerencial para poder hacer de los contratos de servicios una posibilidad real. En ese sentido, la contratación del SS Muralla III y el inicio de la actividad exploratoria son un avance importante. Pero será necesaria audacia gerencial por parte de quienes dirigen la industria petrolera mexicana para emprender una estrategia de desarrollo que aproveche la experiencia de las empresas de servicios con suficiente rapidez para no dar oportunidad a que Estados Unidos considere seriamente la violación de los derechos soberanos del estado mexicano.

CONCLUSIONES

En la historia reciente de las relaciones México-Estados Unidos, el momento de mayor exaltación sobre sus virtudes se encuentra en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Aún hay quienes hoy encuentran en ese episodio evidencias de que entre los dos países existe una relación con características que la hacen diferente a las relaciones bilaterales de Estados Unidos con el resto del mundo.¹⁸³ Si esto fuese cierto, habría que aclarar que en dicha ocasión México actuó bajo las reglas y principios estadounidenses, pues el objetivo mexicano coincidía con uno de los principales puntos en la agenda estadounidense: la consolidación del libre comercio. Pero en el sector de los hidrocarburos (sin considerar el mercado del gas), México no podrá actuar bajo las reglas y principios estadounidenses sobre la participación de inversiones privadas nacionales o internacionales. En este sentido México es un “jugador” peculiar, pues ni siquiera un país como Cuba tiene un régimen petrolero tan diferente al estadounidense. Por esta razón, se esperaba que una reforma petrolera que permitiese la inversión privada en la exploración y explotación de hidrocarburos cambiaría las condiciones para una negociación diplomática. La convergencia institucional en lo que se refiere a la participación de la inversión privada en la exploración y explotación de

¹⁸³ Rafael Fernández de Castro, “Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos en la Posguerra Fría”, en Laurence Whitehead, Rafael Fernández de Castro y Natalia Saltalamacchia, *Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, México, ITAM-Porrúa, 2006, pp. 153-172.

hidrocarburos, hubiese facilitado la negociación de un acuerdo para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos.

Sabemos con alguna certeza que la participación del estado en el sector petrolero en México no cambiará por algún tiempo. Pero también sabemos que la prioridad estadounidense es primordialmente el aprovisionamiento seguro de hidrocarburos y que, a diferencia del gobierno mexicano, el gobierno estadounidense es indiferente a los ingresos por regalías de la producción de petróleo. Ya que es el estado y no las empresas privadas quien decide dónde, cuándo y cómo se desarrolla un campo en la mayor parte de la plataforma continental del otro lado de la frontera, no tenemos razones para pensar que Estados Unidos estaría interesado en dañar el patrimonio mexicano para que empresas privadas extraigan el petróleo de los yacimientos transfronterizos.

Debe quedar claro que no es el petróleo el que está en juego, sino quién será el responsable de extraerlo del subsuelo. Dadas las condiciones estructurales de la relación bilateral en materia de hidrocarburos entre México y Estados Unidos, el petróleo, aún si se extrae en México, terminará en refinerías estadounidenses, no sólo el de los yacimientos transfronterizos, sino también el de otras regiones del Golfo de México bajo jurisdicción mexicana.

No por ello el gobierno mexicano puede desentenderse de negociar las condiciones para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos. Como vimos, el derecho internacional, la práctica de los estados y las condiciones del mercado internacional de recursos para la industria petrolera abren un abanico de posibilidades para México. Pero pocas de estas posibilidades son en realidad viables dentro del marco legal mexicano respecto a la relación del estado con el sector.

El suspenso en la estrategia. Que no exista un particular interés estadounidense por explotar los yacimientos transfronterizos, no significa que la inactividad, es decir, la falta de una clara estrategia diplomática o productiva, sea sostenible para México, ni siquiera en el corto plazo. La propuesta de firmar un Acuerdo Marco para la explotación de yacimientos transfronterizos con Estados Unidos y otros estados con quienes compartimos alguna frontera llega tarde. Se entiende que las expectativas sobre la reforma energética tuvieron como efecto que el gobierno mexicano aplazara la necesidad de firmar un acuerdo de esta naturaleza. Hoy, ocho años después de haberse firmado el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, al menos sabemos que no puede avanzarse más en la liberalización del sector petrolero por el momento. Ante esta circunstancia, es alentador que desde el gobierno mexicano se haya aceptado la necesidad de que Petróleos Mexicanos incursione en aguas profundas y que la Cancillería haya definido el siguiente paso diplomático: la negociación de acuerdos marco.

Lo que se ha logrado. Dadas las condiciones de la participación estatal en el sector energético mexicano, la firma de acuerdos de delimitación, como se hizo en 2000 para el polígono occidental del Golfo de México, es el paso más adecuado para iniciar el proceso de negociación que permita el aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos. La experiencia de Australia y Timor Oriental, para crear un área de administración binacional sin delimitación, era inviable para el polígono occidental y así lo parece hoy para el polígono oriental del Golfo de México. Pero considerando que la propuesta de delimitación provino del gobierno estadounidense, vale decir que el gran logro

diplomático mexicano no fue la negociación de un tratado de delimitación, sino sólo evitar que se reconociese explícitamente el derecho de captura y, en menor medida, que se estableciera una zona de moratoria. La propuesta de moratoria fue importante, no porque hubiese evitado las actividades en la zona, las cuales muy probablemente no hubiesen ocurrido de cualquier modo, debido a la profundidad a la que se encuentra el fondo marino en la zona. Más bien, fue importante porque ha establecido un precedente sumamente útil, a partir del cual se puede proponer su extensión para los próximos años, si se considera necesario. Pero también porque puede servir como referencia para definir el área geográfica (en términos de millas náuticas) que debe comprender la zona fronteriza reglamentada por un Acuerdo Marco entre México y Estados Unidos y otros estados con los que tenemos alguna relación fronteriza.

Diez años de experiencia. Hay que enfatizar que la zona de moratoria es sumamente chica (alrededor de seis por ciento del área delimitada) y, en términos de su condición fronteriza, la profundidad a la que se encuentra el fondo marino es muy superior a la de otras regiones fronterizas, como la de la Zona Económica Exclusiva. Desde el momento en que se negoció el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental, se preveía que el Cañón del Alaminos, donde se encuentra el Plegado de Perdido, tendría grandes perspectivas productivas. Sin embargo, esta formación geológica no se encuentra en la región de la moratoria, sino en la frontera de la Zona Económica Exclusiva; y su profundidad es, de hecho, menor que la de toda el área comprendida en el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental. México perdió de vista que los posibles riesgos de una explotación ilegal de yacimientos transfronterizos, se presentarían primero

en otras regiones del Golfo de México. La falta de atención al avance de la industria petrolera estadounidense en otras zonas fronterizas del Golfo de México, nos permite suponer que lo anterior no fue considerado. De hecho, a partir de 1998, cuando iniciaron las negociaciones formales para la delimitación del polígono occidental, México se concentró solamente en la región por delimitar, que como hemos dicho, no era una zona en la que pudiese darse una explotación ilegal de recursos transfronterizos (por la profundidad a la que se encuentra). Es obvio que el gobierno mexicano y la opinión pública cayeron, primero, en la trampa del optimismo tecnológico que prevalecía en Estados Unidos respecto al potencial del Golfo de México, para después enfocarse en la prioridad estadounidense de delimitar el polígono occidental y no en salvaguardar los derechos soberanos mexicanos sobre recursos transfronterizos a todo lo largo de la frontera con Estados Unidos. Esa parece ser la principal falla del gobierno y la diplomacia mexicanos.

Lo que Estados Unidos quería cuando se negoció el Tratado de Delimitación de la Plataforma Continental era iniciar el proceso de licitaciones en la plataforma continental adyacente, previendo que su desarrollo tomaría al menos diez años. El criterio para considerar explotables campos petroleros no tiene que ver con las fronteras internacionales sino con su profundidad y el desarrollo de la tecnología. En el momento en que se previó que ciertas áreas del polígono occidental estarían al alcance de las tecnologías de perforación, el área en su totalidad adquirió valor. En este sentido, para Estados Unidos los yacimientos transfronterizos no son un botín, sino un problema, porque la explotación de los campos cerca de la frontera se ha limitado *de facto*, en atención a los problemas internacionales que dicha explotación podría generar a lo largo

de la frontera en el Golfo de México. Inclusive los desarrollos más avanzados en el Plegado de Perdido (a cuatro millas de la frontera) están a una distancia mucho mayor que la que los ingenieros mexicanos definieron como una distancia “segura” para que no fuesen yacimientos transfronterizos (1.4 millas náuticas).¹⁸⁴

Lo que debería lograrse. México se encuentra en una buena posición para que Estados Unidos acepte las negociaciones que conducirían a un acuerdo que permita aumentar la plataforma de producción en ambos lados de la frontera, sin que se eleven los costos productivos de manera exorbitante y respetando lo que a cada cual corresponde de acuerdo con el derecho internacional. Ahora Estados Unidos estará más dispuesto a cumplir con lo que el derecho internacional dispone sobre sus responsabilidades y derechos, debido a su interés en ratificar la Convención sobre el Derecho del Mar, que avanzaría sus intereses por lo que se refiere a sus reclamaciones en el Ártico.

Ante el proceso de negociación que la Secretaría de Relaciones Exteriores espera iniciar con Estados Unidos y, posteriormente, con otros estados, la diplomacia mexicana no puede permitir que las restricciones a la participación privada en la extracción de hidrocarburos sean usadas para impedir la firma de acuerdos de “cooperación geológica”, que no necesariamente significarían la unificación de yacimientos. Zanjadas las divergencias con Estados Unidos, los resultados podrán ser utilizados como modelo para la delimitación del polígono oriental y los acuerdos para el aprovechamiento de yacimientos transfronterizos podrían ser de utilidad en otras fronteras mexicanas. El gobierno mexicano no debería esperar a estar en condiciones de riesgo en otras fronteras

¹⁸⁴ Cuatro millas náuticas son 6.44 kilómetros, mientras que 1.4 millas náuticas son 2.59 kilómetros.

antes de proponer un Acuerdo Marco como el que se pretende negociar con Estados Unidos, menos aún si ahora se presenta el momento más adecuado, debido a la responsabilidad de los estados miembros de la Convención sobre el Derecho del Mar de registrar sus reclamaciones sobre la plataforma continental adyacente.

Circunstancias y medios. Las grandes empresas petroleras estadounidenses dejaron de ser las únicas en poseer tecnologías de vanguardia y, de hecho, el mercado de compañías de servicios se ha expandido de manera importante, precisamente por el aumento de las actividades de las empresas estatales de petróleo en Latinoamérica, Asia y África. México, mediante Petróleos Mexicanos, puede encontrar nuevas formas para acceder a las tecnologías que las grandes compañías integradas sólo ofrecen a cambio de asociaciones estratégicas, gracias a la proliferación de las compañías de servicios.

Hace décadas que la seguridad energética de Estados Unidos dejó de depender del Medio Oriente, y la apuesta está claramente decidida en favor de los vecinos cercanos: Canadá y México. No sería disparatado que fuesen empresas estadounidenses, que han trabajado ya en el Golfo de México, las que puedan ofrecer a Pemex lo que le hace falta, inclusive con la mediación del gobierno federal estadounidense. No hay que perder de vista que la producción mexicana está en picada, que por ello las finanzas públicas y la balanza comercial mexicanas están en riesgo, y que el mercado estadounidense se verá en dificultades si se consideran las pretensiones de diversificación de las exportaciones de Venezuela y las feroces políticas chinas para asegurarse petróleo en Medio Oriente y África.

México, además, cuenta con un nuevo instrumento institucional, la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Gracias a dicha Comisión, México puede presentar una contraparte al Mineral Management Service, haciendo posible el establecimiento de un cuerpo técnico binacional como el de la Comisión Internacional de Límites y Agua.

Pemex en el centro de la solución. Para Estados Unidos la insistencia mexicana en que se proteja el monopolio de Pemex es el origen de buena parte de los problemas. Ciertos sectores dentro de México han aceptado esta visión, lo que demuestra, entre otras cosas, la forma en que la asimetría ha afectado la definición misma del problema. A la luz del derrotismo expresado durante años sobre la incapacidad de Pemex de emprender grandes proyectos, cualquier solución parece sencillamente inviable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que decidida la reforma energética, bastaron pocos meses para que Pemex pudiese desarrollar un programa para la exploración de la región adyacente a los bloques concesionados para la explotación de la formación geológica de Plegado de Perdido en Estados Unidos, y dispusiera la perforación exploratoria con el SS Muralla III para 2010. El énfasis no debe estar en la transformación del monopolio de Pemex, sino en el desarrollo de sus capacidades productivas.

Más aún, dadas las restricciones legales que Pemex tiene para llevar a cabo asociaciones y contratos de riesgo, un Acuerdo Marco deberá considerar el hecho de que en México sólo se permiten los contratos de servicios, por lo que cualquier acuerdo realista supondrá que Pemex tenga la capacidad operativa suficiente o que exista una empresa de servicios dispuesta a operar en nombre de la paraestatal. La posibilidad de crear un Pemex Internacional, aunque interesante por muchas razones, parece inapropiada

como mecanismo para resolver el problema que se presenta, pues no hay razón para pensar que Pemex podría participar exitosamente en un proceso de licitación que en Estados Unidos, se supone, debería de ser competitivo, pues no tendría mucho que ofrecer.

El futuro del aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos dependerá de las capacidades objetivas que Pemex pueda crear en el corto plazo, es decir, de lo que Pemex pueda ofrecer en términos operativos para la explotación de yacimientos en aguas profundas, o en volumen de exportaciones a Estados Unidos para cubrir el aumento en el consumo de ese país. La carrera no es con Shell, Petrobras o Chevron-Texaco, sino con la impaciencia del gobierno estadounidense por aumentar su nivel de autosuficiencia en materia de energéticos, lo que se podría aprovechar, en nuestro favor. Se necesitará audacia desde el gobierno federal y la paraestatal para explotar las necesidades estadounidenses y poner a Pemex a la vanguardia en su capacidad operativa y su capacidad exportadora. Se necesita la formulación de un plan global de desarrollo de la industria en el que se incorpore una negociación de carácter político de alto nivel. Se trata de una práctica que el estado mexicano parece haber abandonado. Una negociación de esta naturaleza tendría como propósito que las empresas estadounidenses aceptaran trabajar con Pemex como proveedoras de servicios y no bajo contratos de asociación. A cambio, México podría pagar bien por estos servicios. O, en todo caso, México puede optar por buscar otros mercados desarrollados de empresas de servicios en países como Francia y Noruega.

Esta negociación deberá estar acompañada de una adecuada estrategia para replicar el proceso de delimitación del polígono occidental en el polígono oriental, y utilizar, además, la propuesta de Acuerdo Marco para las negociaciones con el resto de los estados con que México tiene fronteras. En expectativa de lo que en los próximos meses y años pueda suceder, baste reafirmar que ni el patrimonio mexicano está en riesgo inminente, ni Estados Unidos hará caso omiso del derecho internacional, ni la diplomacia mexicana puede cruzarse de brazos si quiere que las primeras dos afirmaciones se mantengan.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y CAPÍTULOS EN LIBROS

- Anand, R. P., *Legal Regime of The Sea-Bed and the Developing Countries*, Nueva Delhi, Thomson Press, 1976.
- Barbosa, Fabio, *El petróleo en los hoyos de Dona y otra áreas desconocidas del Golfo de México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Boué, Juan Carlos , “Aspectos fiscales de la apertura petrolera en México”, en Isabelle Rousseau [comp.], *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 341-375.
- y Edgar Jones, *A Question of Rigs, of Rules, or Rigging the Rules?: Upstream Profits and Taxes in US Gulf Offshore Oil and Gas*, Oxford, University Press, 2007.
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- Bull, Hedley, *Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, The Macmillan Press, 1977.
- Cassese, Antonio, *International Law*, Oxford, University Press, 2001.
- Chacón, Susana “La relación petrolera México-Estados Unidos (1946-1952): Estudio de caso como fundamento para la integración energética”, en Isabelle Rousseau [comp.], *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 229-256.
- Crawford, James C., *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility*, Cambridge, University Press, 2002.

- Fernández de Castro, Rafael, “Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos en la Posguerra Fría”, en Laurence Whitehead, Rafael Fernández de Castro y Natalia Saltalamacchia, *Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, México, ITAM-Porrúa, 2006, pp. 153-172.
- García Páez, Benjamín “La política energética de Estados Unidos y su impacto en el desarrollo de México”, en Isabelle Rousseau [comp.], *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 299-320.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, University Press, 1987.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Zona Económica y Plataforma Continental”, en *Temas Selectos de Derecho Internacional*, México, UNAM, 1999.
- González Félix, Miguel Ángel, “La delimitación de la frontera marítima en el Golfo de México”, en *Los espacios marítimos y su delimitación. Referencia especial al Golfo de México*, México, Secretaría de Energía, 1999 , pp. 219-241.
- Hart, Herbert L. A., *The Concept of Law*, Oxford, University Press, 1994.
- Kelsen, Hans, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.
- Lustig, Nora, *México hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 2002.
- Marichal, Carlos, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer y Francisco Alba (eds.), *Una Historia Contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*, México, Océano, tomo 1, 2004, pp. 451-491.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales, *Petróleo y nación (1900-1987)*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1990.
- , “Estados Unidos: de la vecindad distante a la proximidad difícil”, en Ilán Bizberg, Lorenzo Meyer y Francisco Alba (eds.), *Una Historia Contemporánea de*

- México: Transformaciones y Permanencias*, México, Océano, tomo 1, 2004, pp. 111-153.
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations*, Boston, McGraw Hill, 2006, 7ª ed. [1ª ed. 1948].
- Palacios Treviño, Jorge, *La defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.
- Richardson, G. Ed, Lesley D. Nixon, et al., *Deepwater Gulf of Mexico 2008: America's Offshore Energy Future*, OCS Report MMS 2008-013, Nueva Orleans, Mineral Management Service.
- Rousseau, Isabelle, "Mercados, seguridad y soberanía nacional", en Isabelle Rousseau [comp.], *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 377-419.
- Schrijver, Nico, *Sovereignty Over Natural Resources*, Cambridge, University Press, 1997.
- Sepúlveda, Cesar, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1960.
- Sobarzo, Alejandro, "Los espacios marítimos y el Derecho del Mar", en *Los espacios marítimos y su delimitación. Referencia especial al Golfo de México*, México, Secretaría de Energía, 1999.
- Székely, Alberto, Alberto Utton, Carmen Pedrazzini, Ulises Canchola y William J. Waggoner, "Modelo Puerto Vallarta de Proyecto de Tratado sobre Principios y Criterios Orientados para la Coordinación de Actividades Relativas a Recursos Submarinos Transfronterizos de Hidrocarburos Subyacentes a la Frontera Marítima entre Estados Costeros Vecinos", en *Los espacios marítimos y su delimitación. Referencia especial al Golfo de México*, México, Secretaría de Energía, 1999, pp. 301-361.
- Torres, Blanca "La cooperación bilateral para protección del medio ambiente", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub [coord.], *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM, 1998, pp. 225-241.

Walt M., Stephen *The Origin of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

ARTÍCULOS

Applegate, David, "Doughnut Holes in the Gulf of México", *IBRU Boundary and Security Bulletin*, otoño de 1997, pp. 71-75.

Boué, Juan Carlos "La industria petrolera en México y Venezuela", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 77-116.

"Canada to strengthen Arctic claim", *BBC News*, 10 de agosto de 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/6941426.stm>.

Conchello, José Ángel, "¿No hay nadie que los detenga? Ofensiva de Estados Unidos sobre el Golfo de México", *Siempre!*, 10 de abril de 1997, pp. 17-18.

—, "Con el viaje de Zedillo a Washington México pierde su última riqueza petrolera", *Siempre!*, 20 de noviembre de 1997, pp. 8-9.

"Texas Court Rejects Presidential Order to Review Consular Notification Death Cases", *American Journal of International Law*, 101 (2007), pp. 478-480.

Cruz Serrano, Noé y Jorge Ramos, "Explotar 'Perdido' en 2015, ofrece Pemex", *El Universal*, México, D.F., 10 de enero de 2009.

—, "México analiza propuestas para extraer petróleo junto con EU", *El Universal*, México, D.F., 12 de enero de 2009.

—, "Petróleo del golfo, en peligro", *El Universal*, México, D.F., 9 de enero de 2009.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Para reformar Pemex", *Letras Libres*, núm 117, 2008, pp. 16-20.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "La Plataforma Continental México-Estados Unidos de América. El caso del Polígono Occidental en el Golfo en México", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2 (2002), pp. 51-109.

- Janofsky, Michael, "Cuba Plans Offshore Wells Banned in U.S. Waters", *The New York Times*, 9 de mayo de 2006.
- Jentleson, Bruce W. "From Consensus to Conflict: The Domestic Political Economy of East-West Energy Trade Policy", *International Organization*, 38 (1984), pp. 625-660.
- Lagoni, Rainer, "Interim Measures Pending Delimitation", *American Journal of International Law*, 78 (1984), pp. 345-368.
- Limón González, Mario "La Plataforma Continental México-Estados Unidos de América. El Caso del Polígono Occidental en el Golfo de México", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2 (2002), pp. 51-109.
- Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 545-571.
- Mabro, Robert, "El factor político en el petróleo", *Foro Internacional*, 35 (1995), pp. 12-19.
- Mumme, Stephen, "Innovation and Reform in Transboundary Resource Management: A Critical Look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico", *Natural Resources Journal*, 33 (1993), pp. 75-112.
- Ong, David M., "Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits: 'Mere' State Practice or Customary International Law", *American Journal of International Law*, 93 (1999), pp. 771-804.
- Strange, Susan, "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, 36 (1982), pp. 551-574.
- "U.S. Strategy for Responding to ICJ's Avena Decision", *American Journal of International Law*, 99 (2005), pp. 489-492.
- Vargas, Rocío y Víctor Rodríguez Padilla, "La energía en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte", *Norteamérica*, núm. 1, 2006, pp. 145-162.

Winer, Tim, “U.S. Reaches Partial Deal With Mexico Over Water”, *The New York Times*, 5 de julio de 2002.

LEGISLACIÓN Y TRATADOS INTERNACIONALES

Acuerdo sobre Delimitación de los Espacios Marítimos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, en las Áreas en que dichos Espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la Zona Económica Exclusiva de México y la eventual creación de una Zona Económica de Cuba (o su equivalente), 1976, firmado el 26 de julio de 1976, <http://www.sre.gob.mx/tratados>.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, UN Treaty Series, I-31363.

Gulf of Mexico Energy Security Act of 2006, 20 de diciembre de 2006 [43 USC 1331].

Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008.

National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, 9 de enero de 2009, [NSPD—66, HSPD—25].

Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Doc. Suplemento Núm. 10 (A/56/10), 2001.

Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia, 2002, UN Treaty Series, I-40222.

Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala, 1882, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1883.

Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América (Tratado Guadalupe, Hidalgo), 1848, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1848.

Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de 200 Millas Náuticas, 2000, Diario Oficial de la Federación, 22 de marzo de 2001.

Tratado Marco sobre la Unificación de Yacimientos de Hidrocarburos que se Extienden a través de la Línea de Delimitación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago, 2007, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20143.

Tratado sobre Delimitación Marítima entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras, 2005, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2006.

Tratado sobre Límites con Honduras Británicas celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, 1893, Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1893.

Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, 1978, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero 1998.

RESOLUCIONES JUDICIALES Y DIARIOS DE DEBATE

Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment, I. C. J. Reports 2004, p. 12.

Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 246

Diario de Debates del Senado de la República, LVI Legislatura, Segundo Año, Segundo Periodo Ordinario, núm. 5, 28 de marzo de 1996.

Diario de Debates del Senado de la República, LVI Legislatura, Segundo Año, Segundo Periodo Ordinario, núm. 8, 29 de abril de 1996.

Diario de Debates del Senado de la República, LVII Legislatura, Primer Año, Primer Periodo Ordinario, núm. 20, 28 de octubre de 1997.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXII, septiembre de 2005, tesis: 1a. XCVIII/2005, p. 295 [IUS: 177319]).

MIMEOS Y VERSIONES ESTENOGRÁFICAS

Algunos aspectos relevantes en material de exploración y producción de hidrocarburos, 14 de enero de 2009 [Comparecencia del Director General de Petróleo Mexicanos, Jesús Reyes Heróles, ante la Comisión de Energía del Senado de la República].

Barbosa, Fabio, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008.

Beltrán, Leonardo, *Estrategia Energética de México en Norteamérica*, 5 de junio de 2006 [presentación como Director de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Energía].

Comisión de Energía del Senado de la República, *Informe de la delegación de la Comisión de Energía respecto a su viaje a Brasil*, 27 de marzo de 2007, <http://www.senado.gob.mx/comisiones//LX/energia/content/informes/Informebrasil.pdf>.

- Cubaenergía, *Datos y cifras de interés sobre energía*, http://www.cubaenergia.cu/lo_ultimo/datinteres.htm.
- Ernesto Oviedo, Adán, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008.
- González Félix, Miguel Ángel, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008.
- y Lourdes Melgar, *México, más allá de la Reforma Energética. Yacimientos Transfronterizos de Gas y Petróleo*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, <http://www.consejomexicano.org/index.php?Cuadernos-COMEXI>.
- Iruegas, Gustavo, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, 5 de junio de 2008, Senado de la República.
- Mabro, Robert, *The Oil Weapon*, junio de 2002, Oxford Institute for Energy Studies, www.oies.org.uk.
- Melgar, Lourdes, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008.
- Mineral Management Service, *Federal OCS Oil & Gas Production as a Percentage of Total U.S. Production: 1954-2006*, mayo de 2008.
- Mommer, Bernard, *Petróleo Global y Estado Nacional*, 2003.
- Nota sobre el estudio de Pemex del Polígono Occidental del Golfo de México*, México, Secretaría de Energía-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Paredes Rangel, Beatriz, *Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Los principios que deben regir la Reforma Energética en México*, 13 de mayo de 2008.

Paskal, Cleo y Michael Lodge, *A Fair Deal for Seabed Wealth. The Promise and Pitfalls of Article 82 on the Outer Continental Shelf*, Chatham House, Briefing Paper EEDP BP 09/01.

Petrobras, *Presentación en el Foro sobre Seguridad Energética*, Senado de la República, 18 de junio de 2007, http://www.senado.gob.mx/comisiones//LX/energia/content/foros/index_foros.htm.

Rahme, Jalife, *Vigésimo Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 22 de julio de 2008 [revisar todos los demás].

Reporte de actividades de la Comisión Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República, LVII Legislatura, s.p.i.

Resumen Ejecutivo de la Presentación Parcial de Datos e Información sobre los límites exteriores de la Plataforma Continental de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la parte V y el anexo II de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008.

Sánchez Barreda, Luis, “Yacimientos Transfronterizos del Sureste de México”, *Transboundary Resources Development Workshop*, 11-12 de octubre de 2008, Cuernavaca, Jackson School of Geosciences-UNAM-Secretaría de Energía.

Székely, Alberto, *Octavo Foro de Debate sobre la Reforma Energética, Yacimientos transfronterizos, negociación, exploración y explotación*, Senado de la República, 5 de junio de 2008.

Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la delimitación de la plataforma continental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas. Paquete informativo, México, Secretaría de Energía- Secretaría de Relaciones Exteriores s.p.i.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida por la C. Senadora Rosario Green Macías, Senado de la República,

Comparecencia del Embajador Joel Hernández García, 5 de septiembre de 2008.

BASES DE DATOS EN LÍNEA

“Energy Information Administration”, Estados Unidos, <http://tonto.eia.doe.gov>.

“Sistema de Información Energética”, Secretaría de Energía, México, www.sie.gob.mx.