

**DELIMITACIÓN DE LA FRONTERA MARÍTIMA
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
EN LA PLATAFORMA CONTINENTAL
DEL GOLFO DE MÉXICO
MÁS ALLÁ DE LAS 200 MILLAS NÁUTICAS**

Ricardo Cruz Prieto

Tesis para obtener título
Licenciatura en Relaciones Internacionales
Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México
Ciudad de México, a 22 de mayo de 2000

[Frontier's] formulae are hidden in the arcana of diplomatic chancelleries; its documents are embedded in vast and forbidding collections of treaties; its incidents and what I may describe as its incomparable drama are the possession of a few silent man, who may be found in the clubs of London, or Paris, or Berlin, when they are not engaged in tracing lines upon the unknown areas of the earth.

Lord Curzon of Kedleston, Viceroy of India

ÍNDICE

Introducciónv

Capítulo I

Algunas reflexiones sobre las perspectivas teóricas para el análisis de las relaciones entre México y los Estados Unidos, con especial referencia a la definición de límites marítimos en el fondo marino del Golfo de México 1

Capítulo II

Desarrollo y contenido del derecho internacional del mar..... 23

Capítulo III

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.....57

Capítulo IV

Historia de la delimitación de los límites marítimos de México y de sus fronteras marítimas con Estados Unidos 70

Capítulo V

Integración del tema de la delimitación de la plataforma continental en el Golfo de México a la agenda bilateral México Estados Unidos..... 93

Capítulo VI

Delimitación de la plataforma continental entre México y los Estados Unidos más allá de las 200 millas náuticas 122

Conclusiones..... 152

Coda 158

Bibliografía..... 164

Introducción

La frase de Lord Kensington que abre esta tesis me hace evocar la imagen de Disraeli en un gabinete alemán, buscando definir de un trazo, afortunada o desafortunadamente, el efímero dominio de los Estados. El mundo ha cambiado mucho desde entonces. Hoy, batallones de especialistas en las más diversas áreas del conocimiento se reúnen para discutir los complejos detalles técnicos y legales que definirán el sitio donde convergen las jurisdicciones de los países. Expertos en derecho internacional, geógrafos, geólogos, biólogos, economistas, esgrimen los argumentos que justificarían la adopción de una línea en lugar de otra y el derecho de los Estados sobre los recursos que ahí existan.

Sin embargo, mantuve el epígrafe porque, aun en un mundo que se ha transformado profundamente, conserva una esencia de verdad. Los detalles, los debates y los argumentos que definen el lugar donde termina un Estado y comienza otro están lejos de ser conocidos por amplios círculos. Al tratarse, casi por definición, de un asunto de vital importancia para los Estados, los argumentos que se esgrimen, el tipo de información a la que se recurre y las controversias que se suscitan debieran ser, al menos, motivo de curiosidad. Aún hoy pareciera haber arcanos entre los diversos y detallados criterios que sustentan el trazado de las fronteras entre los territorios. Quizá, cuando las controversias técnicas alcanzaron su *impasse* final, un par de diplomáticos apuran sus vasos de whiskey y dividen la diferencia restante entre dos o la escinden con su lápiz sobre un mapa. Eso no lo sé.

En el caso de México y Estados Unidos la historia de sus delimitaciones fronterizas ha tenido un cariz dramático y frecuentemente violento, pues ha ocurrido entre guerras e invasiones y, en muchos casos, ha resultado en la pérdida de importantes territorios por

parte de México.¹ Este proceso de definición de límites aún no ha concluido. Permanece pendiente la delimitación de la frontera de México con los Estados Unidos en dos polígonos de la plataforma continental, que quedaron sin definir cuando se acordó la frontera entre las zonas económicas exclusivas de ambos países, por medio del Tratado de Límites Marítimos entre ambos países de 1978, que estuvo pendiente de ratificación durante casi dos decenios.

La definición de fronteras marítimas y la competencia por la explotación de recursos en regiones fronterizas es hoy en día uno de los ámbitos comunes de conflicto y de enfrentamiento entre los Estados, conforme se vuelve más viable e importante para ellos el aprovechamiento de los recursos minerales en el lecho marítimo.² Como se discutirá más adelante, ello ha sido una tendencia creciente desde la mitad del siglo XX.

Los mismos factores que han empujado durante los últimos cien años la preocupación estatal por la explotación y la delimitación de las áreas marítimas en todo el mundo son aquéllos que inciden en las presiones económicas y políticas que llevan a las negociaciones entre México y Estados Unidos por delimitar sus ámbitos de competencia en el Golfo de México y en su fondo marítimo.

La escritura de este texto se sustenta en la muy modesta ambición teórica de sugerir que para la comprensión del derecho marino y de la relación de México con Estados Unidos en este ámbito es más útil la perspectiva del realismo o neorrealismo político, que los marcos conceptuales de la interdependencia o el institucionalismo.

Si bien en las negociaciones que se están llevando a cabo para la delimitación de los límites marítimos en el Golfo de México pueden advertirse algunos elementos de

¹ V. César Sepúlveda, *La frontera norte de México, historia, conflictos, 1762-1982*, México, Porrúa, 1982.

² Cfr. Ewan Anderson, "Geopolitics: International Boundaries as Fighting Places," *Journal of Strategic Studies*, 22.2&3, y Gerald Blake et al. (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998.

cooperación –sobre todo en la medida en que se compara con las fases anteriores de la delimitación de fronteras entre México y Estados Unidos—, para la explicación de la incorporación de este tema a la agenda bilateral bastaría la aplicación de categorías más tradicionales de realismo político. Las principales fases de este proceso son:

- La negativa del Senado estadounidense a ratificar el Tratado de Límites Marítimos entre México y los Estados Unidos de 1978, debido a la posibilidad de que el polígono contuviera grandes yacimientos de hidrocarburos.
- La reanudación del interés de los Estados Unidos sobre este tema como consecuencia del cambio de la estructura de las reservas petroleras estadounidenses y del cambio tecnológico que hace posible en principio la explotación de yacimientos a profundidades semejantes a aquéllas en las que se encontrarían los mantos en el fondo del Golfo de México.
- El intento por parte del Mineral Management Service de licitar áreas dentro del polígono occidental a partir de una delimitación unilateral, basada en el criterio de equidistancia.
- El fracaso de la licitación, que se declaró desierta, presumiblemente por la falta de seguridad jurídica.
- La reanudación de contactos y de negociaciones entre ambos gobiernos, tras protestas diplomáticas del gobierno mexicano.

Así, de hecho, Estados Unidos no inició un proceso de negociación bilateral sino después del fracaso de su estrategia original.

Las acciones unilaterales implícitas y la ausencia de cooperación a través de los canales institucionales de la relación bilateral durante todo este proceso sustentan la perspectiva

asumida, en la que un análisis de tipo realista y que comprenda el ejercicio de una diplomacia tradicional es más útil para la comprensión del proceso de delimitación.

En el texto que aquí se presenta abordaré primero el marco conceptual que servirá para analizar los temas que se delinean, tratando de comparar en términos generales los principales enfoques que se utilizan para estudiar la relación bilateral México-Estados Unidos.

Enseguida, para entender desde su origen el creciente interés por los asuntos marítimos en el último siglo, abordaré el desarrollo del derecho internacional del mar en los últimos decenios. Este desarrollo muestra que, a final de cuentas, fueron los intereses de las potencias marítimas los que quedaron expresados en la legislación. En el tercer capítulo, se esboza el régimen del mar consagrado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que establece el marco de referencia de la negociación por la plataforma continental pendiente de delimitar en el fondo del Golfo de México.

El capítulo IV resume la historia de la delimitación de los límites marítimos de México y de sus fronteras con los Estados Unidos. El siguiente capítulo estudia la manera en que el tema de la delimitación de la plataforma continental entre ambos países se incorporó a la agenda bilateral. Finalmente, el capítulo VI analiza y evalúa las opciones jurídicas de la negociación para la definición de fronteras en los polígonos pendientes de delimitar en la plataforma continental de México y los Estados Unidos.

CAPÍTULO I

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DEFINICIÓN DE LÍMITES MARÍTIMOS EN EL FONDO MARINO DEL GOLFO DE MÉXICO

"If one does not understand the constraints that influence the process of reaching juridical conclusions, then much of the substance and interest of the study of the law is lost".

Morton A. Kaplan and Nicholas de B. Katzenbach.
The Political Foundations of International Law.

En abril de 1990, se hizo del conocimiento público la intención del gobierno mexicano de establecer "un pacto de libre comercio con Estados Unidos que podría representar el inicio de un mercado común gigantesco, que incluiría también a Canadá".¹ Esta declaración implicó un punto de inflexión en la historia de la posición del gobierno mexicano sobre la relación bilateral con los Estados Unidos. Dos años después, Lorenzo Meyer lo consignó así: "el año de 1990 será considerado como una fecha histórica en la evolución de la relación México-Estados Unidos, que desde el siglo pasado es el eje de la política externa de nuestro país".² En el siguiente lustro, la magnitud del cambio y su trascendencia para el país no dejaron lugar a dudas. El decano de los expertos en la relación confirmó: "la apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de

¹ Anuncio realizado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en una gira por Los Ángeles, California, el 23 de abril de 1990 (Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1998-1994*, Segundo Año. Enero 1990-Diciembre 1990, México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 174). Desde el inicio de ese mes, "comenzaron a multiplicarse las especulaciones sobre la necesaria, o forzosa, integración de México al sistema de los grandes bloques comerciales y, en particular, al de América del Norte". Por ello, el Presidente Salinas de Gortari convocó al Senado de la República a impulsar un debate nacional sobre las relaciones comerciales de México con el mundo, pues "el mundo estaba viviendo un acelerado proceso de profundas transformaciones, en el que los países estaban integrando bloques económicos mediante acuerdos que buscaban un mayor desarrollo para sus pueblos (*Ibid.*, pp. 153s)". No deja de ser sintomático, por sus implicaciones para el análisis de la relación bilateral, que esto ocurrió apenas unos días después de que el médico jalisciense Humberto Álvarez Macháin fue secuestrado por autoridades de Estados Unidos por su presunta relación con el famoso asesinato de un agente de la DEA en 1985 (Cfr. *Ibid.*, p. 149 y Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega [comp.], *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-54).

América del Norte (TLCAN) significan, en efecto, cambios de 180° en la política económica y en la política comercial de México”.³ Este cambio de énfasis en la relación supuso, obviamente, un nuevo reto para los enfoques teóricos utilizados para explicar la relación bilateral.

La década previa había sido una de vaivenes en la relación bilateral. Aunque no puede menospreciarse cierta tendencia hacia un franco deterioro. Desde los años setenta y ochenta, las pretensiones del gobierno mexicano de mantener una política crecientemente independiente de las posiciones de Washington —acrecentada a finales de los setenta por la inocente confianza en el *boom* petrolero— había aumentado las fricciones intergubernamentales y enfriado la relación.⁴ Aparte de la retórica del asunto, entre los elementos fácticos del distanciamiento entre la posición mexicana y la estadounidense, ocupaban un lugar importante las distintas perspectivas frente a la situación centroamericana.⁵ Sin embargo, “a partir de 1988 se produjo un notable mejoramiento en las [relaciones bilaterales] mismas como consecuencia de un cambio de administraciones en los dos países y debido a una redefinición de la política exterior

² “Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio”, en G. Vega (comp.), *op. cit.*, p. 73.

³ Mario Ojeda Gómez, “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana” en Ilán Bizberg (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 29-38.

⁴ “A la par con la ilusoria bonanza económica que se dio en esos años [1978-1982], se observará también un activismo de la política exterior mexicana que marcó un fuerte contraste con la pasividad que la había caracterizado en las décadas anteriores” (Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evoluciones y perspectivas” en Centro de Estudios Internacionales e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México. El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, p. 28. En adelante, *La política exterior...*). Estas pretensiones contaron incluso con su peculiar expresión académica, en la programática teoría de las potencias medias (v. Guadalupe González, “Incertidumbres de una política media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana” en Olga Pellicer [comp.], *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1980).

⁵ Posiciones que por cierto se fueron suavizando paulatinamente, en buena parte por la retirada parcial de la posición mexicana original en la materia, aunque manteniendo los elementos fundamentales para mantener la estabilidad en la frontera sur de México. Este tema, evidentemente, requiere un análisis independiente de la posición contestataria de México en algunos asuntos de la agenda multilateral, por el interés de seguridad nacional que suponía la situación de Centroamérica para el gobierno mexicano (v. Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, v. 8, México, Senado de la República, 1990, y también Bernardo Sepúlveda Amor, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana” en I. Bizberg (coord.), *op. cit.*, p. 52).

mexicana, que a partir de ese momento pondría en práctica una estrategia de cordialidad pragmática en sus relaciones con los Estados Unidos”.⁶

Esta transición “del conflicto a la cordialidad” alcanzó su punto culminante en las negociaciones para el que ahora es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este cambio en el contenido y en las formas de la relación bilateral puso en tensión los postulados teóricos utilizados por los analistas de la relación bilateral.⁷

A pesar de numerosos esfuerzos analíticos previos dirigidos en otras direcciones — particularmente los desarrollados en los años setenta y principio de los ochenta, influidos por la teoría de la dependencia y por otras formas de explicación marxista y paramarxista—, desde el inicio del decenio el debate se concentró en las virtudes de la perspectiva tradicional de realismo político y los distintos matices de la teoría de la interdependencia compleja, después convertida en institucionalismo neoliberal por el pudor metodológico de Robert Keohane.⁸

Muy esquemáticamente, la perspectiva central de la teoría del realismo político implica la supremacía del Estado en la sociedad internacional como actor racional

⁶ F. Gil Villegas, *art. cit.*, p. 21. Entre los orígenes de este cambio de perspectiva del gobierno mexicano deben mencionarse al menos tres factores: la crisis económica experimentada en el decenio anterior y el intento de garantizar los cambios iniciados en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado: la concentración del comercio exterior mexicano en los Estados Unidos, después de intentos fracasados por diversificarlo en los decenios anteriores, y la importancia que daba el presidente Salinas de Gortari a la formación de bloques económicos, que a muchos les pareció la tendencia generalizada tras la caída estrepitosa del socialismo real. Salinas explícitamente se refería a este último punto: “los cambios en Europa y el Este de Asia y una ‘aparente’ tendencia a la formación de bloques me convencieron de que deberíamos intentar ser parte de un bloque económico comercial con los Estados Unidos y Canadá (Entrevista con Robert A. Pastor, “Salinas Take a Gamble”, *The New Republic*, 10 y 17 de septiembre de 1990, p. 32, citado en Sergio Aguayo, “Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el Sistema Político Mexicano”, G. Vega (comp.), *op. cit.*, p. 96)”.
⁷ Celia Toro ha señalado la gran cantidad de textos publicados sobre la relación bilateral desde mediados del decenio de los ochenta, comentando que “más sorprendente aun resulta la preferencia de la mayoría de los internacionalistas por la teoría de la interdependencia, que desde entonces domina el estudio de las relaciones bilaterales (“Narcotráfico: lo que la dependencia no nos explicó” en *La política exterior...*, p. 69)”. Esta tendencia a la proliferación de textos y encuentros para analizar las perspectivas de la relación y los enfoques teóricos para analizarla se mantuvo durante el decenio de los noventa.
⁸ Para una panorámica de los principales enfoques utilizados para interpretar la política exterior mexicana, v. Arturo Borja Tamayo, *art. cit.*, *passim*.

unificado, guiado en su actuar por un interés nacional definido en términos de poder.⁹ En una versión actualizada del realismo político, el neorrealismo introduce la importancia crucial de la economía y de la estructura internacional en las relaciones interestatales contemporáneas, agregándola a la noción del poder estatal, aunque manteniendo un esquema explicativo esencialmente similar.¹⁰ En este modelo de explicación el intercambio internacional se explicaría por el poder relativo de los Estados, en términos esencialmente militares pero también económicos, dentro de una estructura internacional definida por las capacidades estatales mismas. Según la estilización de Jorge I. Domínguez, los argumentos fundamentales del neorrealismo son:

“(a) los actores más importantes de la política internacional son entidades territorialmente organizadas a las que se conoce como Estados; (b) el comportamiento de los Estados es sustancial e instrumentalmente racional, y (c) los Estados buscan el poder y calculan sus intereses en términos de poder en cuanto a su posición dentro del sistema internacional que enfrentan, el cual se caracteriza por la ausencia de una autoridad internacional efectivamente centralizada, es decir, por anarquía internacional”.¹¹

La formulación clásica de la teoría realista para las relaciones México-Estados Unidos se encuentra en el trabajo seminal de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*.¹² En este texto, el autor propone una explicación para la

⁹ Para el paradigma de interpretación realista debe recurrirse al clásico de Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3ª ed., NY, Knopf, 1961. “Intellectually, the political realist maintains the autonomy of the political sphere...He thinks in terms of interest defined as power...And the political realist asks: ‘how this policy affect the power of the nation’ (Ibid., p.p. 11s)”.

¹⁰ Para una formulación clásica de la teoría neorrealista o sistémica, v. Kenneth N. Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.

¹¹ “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos” en Mónica Vereá Campos et al. (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, p. 26.

¹² 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984. Aunque debe señalarse, como se ha insistido anteriormente, que no puede considerarse un trabajo ortodoxamente realista, tanto por su énfasis en los factores económicos como por ciertos supuestos que han sido considerados como cercanos a la teoría de la dependencia (cfr. Arturo Borja Tamayo, *art. cit.*, p. 28 y n. 13), respecto a la cual, de cualquier manera, el autor se ha delimitado expresamente (Ojeda, *op. cit.*, p. 9). Con todo ello, M. Ojeda es acertadamente considerado el exponente clásico de este enfoque en México.

peculiaridad de la posición de independencia relativa de la política exterior mexicana frente a Estados Unidos.

Señala que pese a la enorme diferencia en poderío militar y a que “la dependencia económica hace que México sea altamente vulnerable a políticas tomadas por Washington o las empresas transnacionales”, la estratégica posición geopolítica de México hacía que los Estados Unidos parecieran “dispuestos a tolerar la política disidente por parte de México si esto ayudaba a fomentar la estabilidad interna del país”. Esto como parte de la división del mundo en la guerra y la posguerra fría: “es necesario recordar para entender este mecanismo en toda su amplitud, que la estabilidad política de la América Latina, pero principalmente la de México, debido a la vecindad directa, quedó ligada al sistema de seguridad de los Estados Unidos, al menos en la mente de los estrategas del Pentágono”.

Esto condujo a un entendimiento en el cual “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos no lo es para el país”.¹³

Durante muchos años el realismo político mantuvo su preponderancia en el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, sus limitaciones para explicar los problemas que enfrentó la política exterior de Estados Unidos en Cuba y en Vietnam, y en contraparte, la aparición de esquemas interestatales de cooperación como el de la Comunidad Económica Europea, es decir la llamada erosión de la hegemonía estadounidense, hicieron que los académicos anglosajones buscaran interpretaciones

¹³ Citas sucesivas previas, *Ibid.*, pp. 88 y 93s.

alternativas que ayudaran a entender aquellos fenómenos que las explicaciones tradicionales dejaban fuera.

La alternativa más popular en las últimas dos décadas ha sido la que presentaron por primera vez de manera sistemática Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en *Power and Interdependence*. Intencionalmente contrastadas con los presupuestos de las teorías de origen realista, las condiciones de la interdependencia¹⁴ compleja son: “(1) *minor role of military force*; (2) *multiple issues not arranged hierarchically*; and (3) *multiple channels of contact among societies*”.¹⁵

Estas condiciones, adicionalmente, les permiten explicar resultados del intercambio internacional que contradicen el supuesto realista de que en el mediano plazo el país con más poder logrará imponer sus intereses de manera homogénea en los temas de su agenda internacional. Esto resulta particularmente interesante, debido a que crearía la oportunidad para que países de menor poder relativo, como México, pudieran influir de manera significativa en los resultados de determinadas negociaciones en el entorno internacional.¹⁶

¹⁴ Los autores conceptualizaron: “interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries... we do not limit the term interdependence to situations of mutual benefit...interdependence relationships will always imply costs, since interdependence restricts autonomy” (Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, pp. 8ss; bastardillas en el original).

¹⁵ *Ibid.*, p. 97.

¹⁶ “Less dependents actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining an issue and perhaps to affect other issues”. Con ello, incluso, relaciones de interdependencia asimétrica pueden, bajo ciertas condiciones, favorecer al Estado menos poderoso de la relación en issues específicos: “*assymmetrical interdependence can be a source of power*” (*loc. cit.*). Aunque aclaran: “*when we think of assymetrical interdependence as a power resource in situations of complex interdependence, judgement and measurement are even more complicated... it is difficult to calculate assymetries and, where there are many of them, to specify the linkages among them* (*Ibid.*, p. 225). “Los partidarios de la teoría de la interdependencia alegaban que, si bien la interacción económica creciente afectaba irremediabilmente la política internacional y el comportamiento de los Estados, éstos podrían crear reglas e instituciones (regímenes internacionales) para modificar en su favor los “patrones de interdependencia”, abriéndose así una oportunidad para el débil de influir en la política internacional. influencia que, de otra manera, sólo tenían los grandes (María Celia Toro, “Estrategias mexicanas de negociación: el caso del narcotráfico” en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 323s; en adelante, “Estrategias mexicanas...”).

Comprendiblemente, en años recientes, el marco explicativo de la teoría de la interdependencia ha resultado sumamente atractivo para muchos analistas de las relaciones bilaterales de México con los Estados Unidos. Esto con las salvedades del caso, pues incluso Keohane mismo ha señalado las limitaciones del concepto de interdependencia asimétrica, advirtiendo que la relación bilateral no es necesariamente equilibrada y que nada garantiza que se desarrolle un intercambio de beneficio mutuo.¹⁷

En años posteriores, Keohane, aunque manteniendo una línea bastante coherente de pensamiento, fue corrigiendo y matizando las hipótesis de su posición sobre la teoría de la interdependencia compleja. Con ello ha derivado a una posición muy semejante a la neorrealista, aunque erosionada por supuestos tradicionalmente liberales sobre aprendizaje y cooperación.

De esta forma, ha formulado una perspectiva más explícita y formalmente cercana a los presupuestos del realismo político. Sin embargo, subraya que aun si la política mundial está descentralizada (i.e., es anárquica), ella “está *institucionalizada*... gran parte del comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión”. El autor concede que “los Estados están en el centro de nuestra interpretación de la política mundial tanto como lo están para los Realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la realista”. De esta manera, “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En particular, se pueden entender los modelos de cooperación o discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la

¹⁷ V. Robert Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas” en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre*

acción del Estado”.¹⁸ Este es el principal énfasis del llamado “institucionalismo neoliberal”. También supone su principal corolario: la institucionalización tiende a crear cooperación entre los Estados, al incrementar los beneficios del intercambio.

Todo ello depende de dos presupuestos de la relación interestatal: (i) deben existir beneficios potenciales de la cooperación y (ii) “las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado”. Es decir, supone que “hay pruebas que permiten llegar a la conclusión tanto de que los Estados tienen intereses mutuos como de que la institucionalización es más una variable que una constante en la política mundial”.¹⁹

Una posición representativa de quienes favorecen una interpretación interdependentista o institucionalista en nuestro país,²⁰ señala que desde antes del inicio del decenio pasado, la relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos “pasó de un estadio en el cual el objetivo era mantener una sana distancia entre los dos gobiernos a uno en el que la cooperación y la búsqueda de soluciones a los problemas

México y Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990.

¹⁸ Citas consecutivas, Robert Keohane, “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial” en su libro *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, trad. Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993 [Boulder, 1989], pp. 14s; v. también *Ibid.*, pp. 23s. El autor aclaró: “las funciones de utilidad de los Estados son independientes entre sí. Este presupuesto, sin embargo, no implica con toda claridad que los Estados ignoren los efectos de sus acciones en el poder y el bienestar de otros Estados, en la medida en que estos cambios puedan afectar las acciones futuras de los Estados hacia ellos mismos y, por ello, sus propias utilidades. Por cierto, el interés en la interacción estratégica de mi trabajo implica claramente que los agentes deben ser cuidadosos en evaluar los efectos *indirectos* de sus acciones en sus ganancias futuras (*Ibid.*, n. 1, bastardillas en el original)”.

¹⁹ *Ibid.*, p.15s. Debe señalarse que característicamente, como desde sus primeras propuestas, Keohane asume que este enfoque no es una explicación de toda la interacción internacional en general, sino que adquiere relevancia conforme concurren las condiciones señaladas y otras explicaciones no resultan suficientes (cfr. R. O. Keohane y J. S. Nye, *op. cit.*, pp. 58ss).

²⁰ Durante esta discusión, estoy asumiendo que las explicaciones interdependentistas, neoliberales institucionalistas, institucionalistas liberales e institucionalistas a secas, son parte de una misma familia. Sin menospreciar que existen importantes matices y diferencias de enfoque entre estas escuelas o procesos de una misma escuela, me parece que comparten presunciones similares y que, en ese sentido, pueden discutirse conjuntamente.

existentes se ha convertido en el orden del día”.²¹ Así, “las instituciones creadas durante el periodo 1989-1994 marcan una transformación cualitativa de la relación bilateral. Tal y como ocurriría con los regímenes internacionales, serían estas instituciones, y no el supuesto realista de la distribución de poder entre los Estados, lo que explicaría la creciente cooperación entre México y Estados Unidos”.²²

Para esta posición, “la institucionalización de las relaciones entre los Estados tiene importantes consecuencias sobre su conducta, misma que los induce a la cooperación”.²³ Rafael Fernández de Castro menciona que a partir de los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush,

las relaciones entre los gobiernos federales se institucionalizaron... A nivel de los gobiernos federales en su conjunto, las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y formalizaron; asimismo, en algunos temas de la agenda binacional, como el comercio, el medio ambiente y los aspectos laborales, surgieron regímenes binacionales o trinacionales. Comandados por los ejecutivos, las distintas secretarías de Estado intensificaron contactos a nivel bilateral y les dieron un lugar preminente en las agendas de trabajo. Esta intensificación se realizó sin la intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Departamento de Estado.²⁴

El autor destaca la importancia del aumento de los intercambios a distintos niveles de gobierno entre los dos países y el papel central que han desempeñado las transformaciones de la Comisión Binacional en el aumento de la cooperación.²⁵ Las “relaciones se formalizaron por medio de numerosos acuerdos interinstitucionales y con la creación de grupos de trabajo y comités especiales se fortalecieron los mecanismos de

²¹ Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental” en El Colegio de México-IMRED, *op. cit.*, p. 45: en adelante, “Perspectivas teóricas...”).

²² Arturo Borja respecto a Rafael Fernández de Castro, “Explaining Cooperation in U.S. Mexican Relations: The Emergence of a Process of Institutionalization”, Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, 1996 (art. cit., p. 40).

²³ Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas...”, p. 57.

²⁴ *Ibid.*, p. 60.

²⁵ *Ibid.*, pp. 61ss.

consulta existentes... esta institucionalización... constituye la principal explicación de la cooperación bilateral”.²⁶

Así, de acuerdo con la perspectiva institucionalista, el acercamiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos y la consecuente institucionalización de la relación, habría establecido las condiciones para que la cooperación permeara el intercambio bilateral.

II

La delimitación de las fronteras marítimas entre México y los Estados Unidos en las aguas internacionales del Golfo de México pareciera ser un caso ejemplar para tratarse bajo los supuestos de una interpretación de interdependencia compleja o de institucionalismo neoliberal. Las condiciones básicas de la interdependencia compleja parecen evidentes de forma intuitiva y, en general, correctas para el caso.

- La ausencia de una amenaza viable para el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos parece que pudiese obviarse, dadas las condiciones estratégicas y geopolíticas de la región de América del Norte.²⁷
- En la relación bilateral, hay gran número de temas que no han presentado una jerarquía necesaria. No parece que exista preponderancia de los temas estratégico militares; particularmente no aparecen involucrados en todos los temas de la agenda

²⁶ Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación” en Mónica Vereá Campos *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 57; en adelante. “La institucionalización...”.

²⁷ En estos momentos, incluso pudiera pensarse que quizá la única regla consensualmente válida en el sistema internacional, porque ha sido realmente defendida e invocada efectivamente en la práctica en los últimos años (Kuwait, Europa del Este, aunque en ambos casos haya mucho más que discutir), sea la del mantenimiento del *statu quo* territorial. En este sentido, el valor de la fuerza armada para algo más que disuadir (y disuadir precisamente de atentar contra la misma situación de cosas), es muy limitado en la práctica cuando nos referimos a otros objetivos del Estado. Argumento válido en términos realistas, si se consideran los costos de la actividad militar y su efecto en el poder del Estado. Sin embargo, también podría verse la preocupante tendencia hacia el aumento de las medidas extraterritoriales en los asuntos

y en específico en la negociación de una frontera marítima en el fondo marino del Golfo de México. Ello a pesar de que se trata de una zona de alta importancia geopolítica en términos de la seguridad nacional estadounidense. Esto último, tanto por el gran potencial de hidrocarburos en la región como por las implicaciones estratégico-militares de largo plazo de la zona.

- Finalmente, tanto la presencia de intercambios entre las empresas petroleras a ambos lados de la frontera como la institucionalización de la relación bilateral a partir de la firma del TLCAN, validan la existencia de múltiples canales de comunicación, incluso institucionalizados. El hecho mismo de que, finalmente, se hayan creado comisiones interburocráticas para estudiar el tema fortalece esta perspectiva. Adicionalmente, el tema está en un proceso de negociación conjunta, a través de encuentros periódicos, de cuyos encuentros se ha informado al Senado de la República y al público.

Las transformaciones internacionales que llevaron a la incorporación del tema a la agenda bilateral, igualmente coinciden con las mencionadas para la evolución del régimen de la Ley del Mar, caso clásico de la interdependencia, incluso utilizado como ejemplo por sus principales exponentes.²⁸

In recent decades, however, technology has increased mankind's ability to exploit oceans' space and resources, thus raising questions of scarcity and stimulating countries' efforts to widen the area under their jurisdiction in order to exclude other countries from the resources... not only did postwar technical and economic change increase the traditional uses of the oceans; they also led to new uses. In particular, technology has added a third dimension—the bottom of the sea—to the issue of ocean resources and space. The cost for drilling for oil in the continental shelf that lies submerged increase rapidly with the deep of the water.²⁹

relacionados con los derechos humanos y el narcotráfico, pero ese es otro asunto, que no corresponde a las intenciones de este texto.

²⁸ R.O. Keohane, *op. cit.*, p. 17.

²⁹ R.O. Keohane y Joseph S. Nye, *op. cit.*, p. 87.

The issues of deep seabed resources and the technical development in offshore drilling and tanker construction raised new problems about the "middle and bottom" of the oceans. Less developed countries, fearing that commons would be exploited solely by the technologically advanced countries under a laissez-faire regime, tended to express broad extension of national jurisdiction or a strong international regulatory body.³⁰

Sin duda, en el siglo veinte el acelerado avance tecnológico transformó profundamente todas las fronteras. La explotación de los recursos del mar no es una excepción a esta regla. Son los impresionantes avances en la viabilidad de la explotación intensiva de los recursos vivos y no vivos del océano los que hicieron que desde mediados del siglo pasado este tema, que mantuvo relativa tranquilidad durante un largo periodo, se convirtiera en un centro de discusión internacional, de una manera que posiblemente no había ocurrido desde la consolidación de la hegemonía de la Marina británica en los océanos.

Los cambios en la estructura de la industria petrolera estadounidense y la posible presencia de importantes yacimientos de hidrocarburos explican el renovado interés en el tema de la delimitación de la frontera marítima entre México y los Estados Unidos en el centro del Golfo de México. Los avances en las tecnologías de exploración, perforación y producción desarrollados en fechas recientes han hecho económicamente viable la explotación de hidrocarburos a profundidades que hace un par de décadas se hubieran considerado impracticables.

Además, para evaluar la nueva prioridad de la región debe considerarse tanto la preocupación del gobierno de EUA por la disminución de sus reservas petroleras nacionales³¹ como que el área continental de ese país (exceptuando la región norte de Alaska) es una región de exploración y desarrollo ya madura, donde la posibilidad de descubrir nuevas reservas en cantidad suficiente para remplazar la producción actual se

³⁰*Ibid.*, 95.

considera más limitada. Al mismo tiempo, la extracción de los yacimientos continentales se ha vuelto comparativamente más costosa para las grandes compañías petroleras en territorio estadounidense, aumentando el atractivo de la región del Golfo.³² Todo ello ha hecho que la explotación de los recursos petrolíferos *off shore* sea una de las áreas de acelerado desarrollo y de prioridad estratégica para la política petrolera de los Estados Unidos. Así, la “Nueva Frontera” del Golfo de México se ha convertido en una región de importancia crucial para nuestro vecino del norte.³³

Por otra parte, es la renovada preocupación por el desarrollo económico nacional y la falta de capacidad de los Estados menos tecnológicamente avanzados para competir por los recursos, lo que lleva a que el tema recupere la atención de muchos países, además de las potencias marítimas.

Este tipo de factores son estructuralmente similares a los invocados en explicaciones del cambio en el régimen marítimo desde etapas mucho más tempranas de su desarrollo. A principios del decenio de los sesenta, Morton A. Kaplan y Nicholas de B. Katzenbach mencionaron entre las razones de las nuevas actitudes en este tema una creciente falta de fe en la expansión del capitalismo como camino para el desarrollo económico nacional y tres elementos de avance tecnológico: el desarrollo de pesqueros oceánicos, que hacía más importante proteger los recursos pesqueros de las costas; nuevas

³¹ V. U.S. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, “Advance Summary. U.S. Crude Oil, Natural Gas, and Natural Gas Liquids Reserves. 1998 Annual Report”. Energy Information Administration, Office of Oil and Gas, november, 1999.

³² Para un panorama general de la situación económica de la industria petrolera estadounidense en estas materias, cfr. Jody M. Perkins, “Economic State of the US Oil and Natural Gas Exploration and Production Industry: Long-Term Trends and Recent Events”, Policy Analysis and Strategic Planning Department, American Petroleum Institute, April 30, 1999.

³³ V. Mineral Management Service, U.S. Department of the Interior, “Deepwater in the Gulf of Mexico: An Update on America’s New Frontier”, enero 1998.

tecnologías para explotar recursos del fondo marítimo, y “*the discovery both of oil and the means of recovering it in relatively deep waters*”.³⁴

Como veremos más adelante en este texto, el mismo tipo de elementos explica la importancia que adquirió el tema de la frontera en el Golfo de México, desde una perspectiva activa por parte de los Estados Unidos y desde una perspectiva, al menos hasta ahora, defensiva del lado mexicano.

III

El énfasis central de las teorías interdependentistas o institucionales, aquello que las diferencia crucialmente del realismo político, es su insistencia en que la existencia de instituciones y regímenes internacionales fomenta la cooperación. Además, como hemos mencionado unas líneas arriba, afirman que “la búsqueda de soluciones a los problemas existentes se ha convertido en el orden del día” en la relación bilateral de México con los Estados Unidos.

Sin embargo, en el proceso de integración a la agenda bilateral del tema de la delimitación de las fronteras marítimas en las aguas internacionales del Golfo de México aparecen elementos más cercanos a definiciones de interés nacional tradicionales que los que podría predecir una visión institucionalista. El comportamiento del gobierno estadounidense en este asunto estuvo enmarcado, durante un largo periodo, más por acciones de carácter unilateral que por la búsqueda de acciones concertadas entre ambos países.

³⁴ *The Political Foundations of International Law*, Londres, John Wiley and Sons, Inc, 1961. pp.149s. Entonces el principal elemento de interés para los países de menor desarrollo relativo era la pesca –lo que también explica porqué lo que estaba en el centro de la negociación era una franja cercana a la costa. Hoy, el principal interés en el asunto es la probable presencia de depósitos de hidrocarburos potencialmente explotables en el mediano plazo. Se trata del mismo tipo de factores estructurales: Por un lado, avances tecnológicos que facilitan la explotación y, en contraparte, hacen que los países menos adelantados tengan mayor preocupación por conservar los recursos, y por otro, elementos de seguridad nacional y de

Tras la firma del Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas entre México y los Estados Unidos de 1970,³⁵ en el que se reconocieron los límites marítimos entre ambos países hasta una distancia de 12 millas náuticas mar adentro, “por canje de notas del 24 de noviembre de 1976 [los gobiernos de México y Estados Unidos] reconocieron con carácter provisional, los límites marítimos entre los dos países, entre las doce y las doscientas millas náuticas mar adentro, en el Golfo de México y el Océano Pacífico”. Como corolario de este canje y “reconociendo que las líneas que aceptaron... son prácticas y equitativas, y deseosos de evitar las incertidumbres y los problemas que pudiera originar el carácter provisional que actualmente tienen”, los gobiernos de México y Estados Unidos suscribieron el “Tratado de Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y Los Estados Unidos de América” de 1978.³⁶

Este tratado fue consecuentemente ratificado por el Senado de la República el 20 de diciembre del mismo año. El mismo fue turnado por el gobierno estadounidense a su propia Cámara Alta para la sanción respectiva. Sin embargo, durante junio de 1980, el Senado estadounidense llevó a cabo una serie de audiencias sobre este tema. En ellas participó Hollis O. Hedberg, reconocido experto en geología de la Universidad de Princeton, quien se opuso a la ratificación del tratado, bajo el supuesto de que dejaba en manos mexicanas una región marítima potencialmente rica en petróleo, al permitir usar como referencia para la delimitación de las fronteras algunas islas mexicanas, como el Arrecife Alacrán, en vez de la costa de Yucatán. A pesar de que el representante del Departamento de Estado, Mark B. Feldman, defendió el tratado argumentando que era congruente con el derecho internacional vigente y con el interés de Estados Unidos en

fundamentos de desarrollo económico, en este caso por la presencia de un recurso no renovable y considerado estratégico para la economía mundial.

³⁵ “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”, firmado el 23 de noviembre de 1970.

otras regiones marítimas,³⁷ el tratado no fue ratificado y el asunto quedó pendiente durante los siguientes 17 años.

En ese lapso, como mencioné antes, ocurrieron importantes cambios en la tecnología de explotación de hidrocarburos y en la estructura de la industria petrolera estadounidense, que aumentaron el interés de la zona para el gobierno y las compañías petroleras de Estados Unidos. Muestra de este nuevo interés es que el Mineral Management Service del Departamento del Interior estadounidense ofreció en concesión diversas zonas a más de doscientas millas náuticas de su referencia territorial, ubicadas al norte de una línea fronteriza definida unilateralmente por el gobierno norteamericano bajo el criterio de equidistancia.³⁸ Esta acción unilateral fue lo que insertó de nuevo el asunto en la agenda bilateral.

Las licitaciones de las concesiones mencionadas se mantuvieron desiertas, pues no se presentaron ofertas y, por lo tanto, no se realizaron perforaciones en la región.³⁹ Es probable que ello haya ocurrido precisamente por la falta de una definición legal de la región fronteriza, pues las ofertas realizadas aclararon que las concesiones estarían sujetas a la delimitación formal de la frontera marítima con México. Aunque se menciona la existencia de estudios sismográficos realizados por compañías petroleras estadounidenses.

Mientras tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó una serie de protestas diplomáticas formales ante el gobierno de los Estados Unidos, demandando que el gobierno estadounidense se abstuviera de pretender reivindicar, de manera unilateral, la

³⁶ Firmado por el secretario de Relaciones Exteriores de México, Santiago Roel, y por Cyrus Vance, secretario de Estado de EUA, en la Ciudad de México el 4 de mayo de 1978.

³⁷ V. M.B. Feldman, *The New York Times*, 16 de septiembre de 1980.

³⁸ Cfr. Dora María Cruz, "Perforadoras de EU ya explotan mantos en nuestro mar", *Época* (28 de abril de 1997), pp. 8-10.

³⁹ Declaración de Tom Readinger, funcionario del MMS, citado en *loc. cit.*

plataforma continental en el fondo marino de las aguas internacionales del Golfo de México sin un acuerdo fronterizo previo.

En octubre de 1997 el Senado estadounidense aprobó la ratificación del tratado de 1978, después de que el gobierno mexicano se negara a negociar la delimitación del fondo marino sin la previa ratificación de ese acuerdo. Entonces, el gobierno de Estados Unidos incrementó los acercamientos para la negociación de esta frontera marítima con México.⁴⁰ En esos días, se mencionó que en el avance de este asunto estuvo implicado un fuerte cabildeo de las compañías petroleras estadounidenses.⁴¹ De esta manera, el tema de la delimitación de la frontera marítima se reintegró a la agenda bilateral México-Estados Unidos y los contactos se estrecharon al incluirse la negociación entre los temas de la Comisión Binacional.

Como puede percibirse con esta somera descripción, en el asunto de los límites marítimos más allá de las 200 millas náuticas en el Golfo de México, los sucesivos gobiernos de Estados Unidos actuaron consistentemente de manera unilateral, atendiendo a condiciones de interés nacional medido en términos de garantizar recursos estratégicos; podríamos decir, en términos de poder.

A pesar de que la relación bilateral ya había entrado en la fase en que se incrementó la cooperación, Estados Unidos mantuvo su pretensión de actuar conforme a una

⁴⁰ Comunicado de prensa de la Embajada de México en Washington, 24 de octubre de 1997. En este documento se reitera que “el gobierno de México insistió durante casi veinte años, a partir de su firma el 4 de mayo de 1978, en la necesidad de su ratificación”.

⁴¹ Para un análisis de la poderosa influencia que tradicionalmente han tenido las empresas petroleras en la política exterior estadounidense en su ámbito, v. R. O. Keohane, “Poder del Estado e influencia de la industria: política exterior petrolera norteamericana en la década de 1949” y “Liderazgo hegemónico y política económica exterior norteamericana en la ‘larga década’ de 1950” en su libro *op. cit.*, pp. 291-348. En estas páginas, Keohane se concentra en criticar la ineficacia de la política petrolera norteamericana para conservar las reservas petroleras de Estados Unidos, a pesar de la expresa preocupación de algunos altos funcionarios, debido al peso de las grandes compañías (*Ibid.*, pp. 344ss). Escribió, por ejemplo, que “la política petrolera de Estados Unidos está configurada tanto por iniciativas estatales como por la influencia de la industria, con la industria ubicada en una posición sustancialmente fuerte (*Ibid.*, p. 293)” y que en los años cuarenta, “la industria petrolera prevaleció a través de su influencia en el Congreso (*Ibid.*, p. 268, n. 5)”.

definición unilateral de la frontera marítima. No fue sino hasta el momento en que coincidieron las protestas del gobierno mexicano, las licitaciones desiertas y la renovada prioridad de la región tanto para el gobierno estadounidense como para las compañías petroleras —es decir, hasta el fracaso de su estrategia original—, que fue asumida una posición de acercamiento y negociación con el gobierno mexicano.

IV

El autor que he citado como ejemplo de la visión institucionalista de interpretación de las relaciones México-Estados Unidos reconoce que:

El supuesto del que parte este ensayo —una actitud de cooperación que priva en los gobiernos federales— no es tan ingenuo como para considerar que esto es suficiente para acabar con los problemas e incidentes en la relación México-Estados Unidos. Es evidente que el ánimo de cooperación ha tenido singular éxito en el área comercial, en la cual los intereses compartidos son enormes. Sin embargo, no puede decirse que los esfuerzos o la actitud de cooperación binacional haya surtido efecto ante un fenómeno tan complejo como la migración, o bien ante un tema altamente conflictivo como el narcotráfico.⁴²

Podría suponerse, entonces, que en áreas que no impliquen “un fenómeno tan complejo” o “un tema altamente conflictivo”, como podría argumentarse que no ocurre en la situación de la delimitación de fronteras marítimas —dado que se encuadra en el régimen internacional del mar y en las instituciones creadas a partir del TLCAN, como he comentado más arriba—, debieran esperarse estrategias concertadas y cooperativas entre los dos gobiernos.⁴³

En realidad, como intento mostrar, la actuación de Estados Unidos respecto al área no delimitada del Golfo de México presenta más muestras de acciones unilaterales.

⁴² Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas...”, pp. 45s.

⁴³ Quizá debiéramos proponer, más claramente, que los presupuestos de los interdependentistas y los institucionalistas neoliberales no aplican a las áreas de lo que los realistas consideran “alta política”. Pero lo mismo incluir el tema de esta tesis en esa clasificación —lo que de alguna manera no parece absurdo— como el hecho mismo de semejante aclaración limitan mucho el interés de esa posición teórica. De cualquier manera, ese sería un planteamiento teórico que sobrepasa, por mucho, las limitadas pretensiones de este texto.

entendibles según supuestos realistas, que las señales de cooperación que esperaría un análisis interdependentista o institucionalista.

Desafortunadamente, los análisis de este tipo han tendido a soslayar la importancia de lo que podríamos llamar factores reales de poder en la política internacional. Como fue señalado acertadamente por Celia Toro, la teoría de la interdependencia, y el institucionalismo para el caso, tuvieron originalmente un contenido realista destacado en sus supuestos, que ha tendido a ser relegado por una interpretación optimista del intercambio internacional.⁴⁴

Sin menospreciar el papel de las instituciones para interpretar la cooperación en aspectos principalmente comerciales y económicos de la relación bilateral, el énfasis que hacen los enfoques interdependentistas en la cooperación supone importantes limitaciones cuando intenta aplicarse a buena parte de los temas de la agenda binacional. De hecho, un estudio interdependentista hubiera tendido a estudiar el problema desde su inserción en la agenda y en la labor de las instituciones, probablemente destacando las limitadas fricciones aparentes en la negociación, relegando a un segundo plano el periplo previo y presentando una visión agradable pero parcial de la relación.

En realidad, el análisis de la inserción en la agenda del tema de los límites marítimos México-Estados Unidos lleva a concluir que, más que elementos clásicos de cooperación, explicaciones basadas en el interés nacional ayudan a comprender más claramente este proceso. Ello adquiere especial relevancia debido a que la circunstancia

⁴⁴ “El énfasis liberal de la teoría de la interdependencia prevaleció sobre el contenido realista de la misma (Celia Toro ‘Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó’ en *La política exterior...*, p. 70; en adelante, ‘Narcotráfico...’). Esto resulta cierto a pesar de los constantes matices y las protestas de Keohane (Cfr. *op. cit.*, pp. 35 y 341).

de este asunto se encuentra enmarcada dentro de ámbitos en los que la cooperación debiera prosperar fácilmente.

Por parte de los Estados Unidos se mantuvo el intento por adelantar posiciones unilaterales; por la parte mexicana se reaccionó diplomáticamente para defender los recursos que corresponden a su Estado. Ambas acciones tienen claro sentido desde los postulados realistas.⁴⁵

Pareciera que, como ha sugerido Celia Toro en sus estudios sobre el narcotráfico, “las acciones del Estado mexicano frente a los Estados Unidos deben entenderse siempre como resultado de un cálculo de costo-beneficio realizado con base en el interés nacional, y no como el simple resultado de la creciente cooperación entre ambos países”.⁴⁶ Esto implica que “todo gobierno se preocupa por preservar o aumentar sus márgenes de maniobra y por mantener su autonomía, y que esos intereses se reflejan en toda negociación entre gobiernos. Todo acuerdo internacional es entonces un ejercicio del poder, un ejemplo de la diplomacia en acción”.⁴⁷

Con lo cual no supongo que el intercambio internacional ocurre en el limbo. Las instituciones existen y, seguramente, los elementos considerados por los institucionalistas efectivamente tienen efectos sobre la relación bilateral y son parte de una explicación de los intentos exitosos de cooperación. Sin embargo, para entender la relación resulta indispensable considerar los intereses nacionales involucrados.

⁴⁵ Evidentemente, tampoco puede esperarse que un realismo simplista pueda imponerse como instrumento de análisis. Menos aún en la relación México-norteamericana, como quedó claro desde los análisis de Mario Ojeda —mucho antes de que se estableciera una cooperación institucionalizada entre ambos Estados. Es una situación similar a la que señala C. Toro en el caso del narcotráfico: “aunque ineludiblemente atados a la política estadounidense, ni los programas mexicanos de la última década o los acuerdos bilaterales para combatir el narcotráfico pueden interpretarse como un clásico ejemplo de cooperación, ni tampoco como el resultado de una mera imposición estadounidense (“La política mexicana...”, p. 148)”.

⁴⁶ Según la interpretación de Arturo Borja, art. cit., p. 41.

⁴⁷ Celia Toro, “La política mexicana...”, p. 148.

Pensar en la interdependencia económica como resultado de políticas estatales. pensar que los gobiernos, o los Estados, pueden promoverla o limitarla, obliga a estudiar las políticas gubernamentales en términos de su influencia sobre el mercado, y no al revés... plantear como punto de partida las diferencias de poder y las capacidades gubernamentales entre México y Estados Unidos nos obliga a cuestionar, de antemano, que la “influencia mutua” que la teoría de la interdependencia postula sea tal.⁴⁸

Como lo expresó Jorge I. Domínguez: “los regímenes y las instituciones internacionales no son un sustituto de la negociación o del regateo; al contrario autorizan y crean las condiciones necesarias para lograr tratos más provechosos y productivos”.⁴⁹

Esto implica que las condiciones en las que ocurren los intercambios –las diferencias relativas en el poder de los Estados, sus intereses nacionales y sus posiciones estratégicas— son el primer elemento a considerar al evaluar la relación bilateral. Sin duda, muchos elementos adicionales inciden en ello, pero también indudablemente es un requisito previo contar con una perspectiva realista de esas condiciones.

Alguien ha dicho que no debemos cansarnos de repetir lo evidente. En este caso, esto es que no debemos olvidar los elementos básicos de las relaciones entre los Estados. Los factores reales de poder y los intereses nacionales continúan siendo los elementos fundamentales para intentar explicar las acciones entre México y Estados Unidos, independientemente de la influencia de las instituciones y del grado de ella. Los defensores de la interdependencia suelen hacer profesión de reconocimiento a este hecho. Sin embargo, suelen limitar innecesariamente estos elementos de poder en sus explicaciones. Y, como ya se sabe, cuando se habla de teoría en las relaciones internacionales no es posible limitarse al contenido del argumento, sino que es igualmente crucial considerar su expresión.

⁴⁸ Celia Toro “Narcotráfico...”, p.77.

⁴⁹ Art. cit., p. 42.

Quizá la única conclusión provisional sostenible, es que debemos resignarnos a la ausencia de explicaciones “claras y simples” y a la elegancia que hace tan placenteras las hipótesis matemáticas y físicas, cuando tratamos de entender la realidad internacional.

CAPÍTULO II

DESARROLLO Y CONTENIDO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR

Como consecuencia del descubrimiento de América y de los deseos de los Reyes Católicos de España, en 1493 el Papa Alejandro VI emitió la bula *Inter Caetera*, que “trazó una frontera imaginaria de norte a sur, cien leguas al occidente de las islas Azores y de Cabo Verde, y dispuso que la tierra y el mar al oeste de esta línea sería un área de exploración española”.¹ Los cálculos erróneos de Cristóbal Colón llevaron a que los monarcas españoles aceptaran, inadvertidamente y a demanda de Portugal, que este límite se modificará 270 leguas al oeste por el tratado de Tordesillas, con lo que sin notarlo cedieron a Juan II la verdadera ruta a la India y la exploración del Brasil. Este acuerdo fue confirmado por la bula *Ea quae*, emitida por el Papa Julio II en 1506.²

Estos documentos pueden considerarse el comienzo del debate moderno sobre el derecho marítimo. Como sería una constante en este ámbito, fueron los avances técnicos contemporáneos –en lo que ha sido llamado “el navío armado de largo alcance”³ y en el perfeccionamiento de cartas marítimas, el diseño de los barcos y el desarrollo de armamento–, los que permitieron la expansión del mundo y sustentaron la necesidad de este desarrollo jurídico.⁴ En los siguientes años, la falta de eficiencia del mercantilismo español y la adopción del sistema de convoyes –que menospreció la importancia de la capacidad de maniobra y la velocidad— permitieron que el sistema imperial perdiera su ventaja relativa ante navegantes ingleses y holandeses.⁵ Esto, unido

¹ John H. Parry, *Europa y la expansión del mundo (1415-1715)*, trad. María Teresa Fernández, México. Fondo de Cultura Económica, 1981 [Londres, 1949], p. 67.

² *Ibid.*, pp. 75s.

³ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, trad. J. Ferrer Aleu, Barcelona. Plaza & Janés, 1994 [1987], pp. 61 y 58s.

⁴ J.H. Parry., *op. cit.*, pp. 15-36.

⁵ *Ibid.*, pp. 100-121.

a las costosas guerras en territorio Europeo, terminó con las expectativas ibéricas de mantener un mar cerrado: “las múltiples rivalidades de los Estados europeos... se manifestaban en las esferas transoceánicas. Por mucho que lo intentaran, España y Portugal no podían guardar para sí un monopolio del mundo exterior”.⁶

Conforme Inglaterra y Holanda se convirtieron en potencias marítimas y desarrollaron intereses comerciales alrededor del mundo, ambos países cuestionaron la pretensión ibérica de mantener un *mare clausum*.⁷ A principios del siglo XVII, el tratado de Londres y la tregua de Amberes mostraron un ajuste en el sistema internacional, al demandar el cumplimiento del principio de ocupación efectiva para reconocer las pretensiones monopolistas españolas.⁸

Precisamente el ascenso de Holanda como el entonces único competidor real de la España en el comercio oceánico, es lo que propició la aparición de una doctrina opuesta del derecho marítimo. Por encargo de la Dutch East India Company, Hugo Grocio escribió, en su *Mare liberum seu de jure, quod Batavis competit ad Indica commercia*,⁹ la defensa fundadora de la tesis moderna de la libertad de los mares.¹⁰ Grocio

⁶ Paul Kennedy, *op. cit.*, p. 65.

⁷ Ann L. Hollick, *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, Princeton, Princeton University Press, 1981, p. 5.

⁸ “Este principio de ocupación efectiva es ahora en derecho internacional una regla corriente relativa al descubrimiento y la anexión; pero formulado en el siglo XVII, constituía una advertencia de que los ingleses y holandeses intentaban colonizar en Norteamérica quisiéralo o no España (J.H. Parry, *op. cit.*, p. 121)”.

⁹ Hugo Grotius, *The freedom of the seas or the right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian Trade*, ed. James Brown Scott, trad. Ralph van Deman, New York, Oxford University Press, 1916. Este texto es un fragmento de un libro mayor: *Commentary on the Law of Prize and Booty* (Oxford, Clarendon Press, 1950), escrito por encargo para justificar la toma del buque portugués Santa Catarina por parte del capitán holandés Heemskerck, bajo el argumento de que España y Portugal habían despojado a Holanda de sus derechos comerciales. V. William S. M. Knight, *The Life and Works of Hugo Grotius*, London, Sweet & Maxwell, 1925, pp. 80ss, citado en Robert L. Friedheim, *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia SC, University of South Carolina Press, 1993, p. 365, n. 57.

¹⁰ “Grotius posited that all potential users, and the states which claimed political control of their behavior should have equal access to the ocean and its resources beyond a narrow band of state jurisdiction directly off the coast. The only limitation to the general right to access to the ocean was that the user not interfere with the rights of other (an implied liability rule) [R. L. Friedheim, *op. cit.*, p. 11]”.

fundamentó su defensa en la afectación de los derechos comerciales y en la imposibilidad física de dividir el mar.¹¹

La concepción de la libertad del mar de De Groot, al mismo tiempo que un argumento iusnaturalista sumamente atractivo, es un reflejo de los intereses comerciales transoceánicos de los Países Bajos en el siglo XVII, que se veían enfrentados con las pretensiones ibéricas de impedirles el comercio en oriente.

Si bien la versión extrema de *mare clausum* invocada por las bulas papales habría de permanecer como una anécdota pertinaz de la contrarreforma, pronto surgieron reclamos más tradicionales de zonas de jurisdicción costera para fines generales o específicos.¹² En su *Mare Clausum sev De Dominio Maris*, de 1635, el orientalista inglés John Selden abogó por restringir los derechos de los extranjeros a pescar en las largamente problemáticas costas de Gran Bretaña, bajo el argumento de que el principio de ocupación efectiva permitía al Estado extender sus fronteras marítimas para monopolizar regiones o recursos costeros, siempre y cuando tuviera la capacidad de excluir a otros.¹³ Las doctrinas enunciadas por Grocio y Selden habrían de permanecer, desde entonces, como los polos paradigmáticos del debate sobre el derecho del mar.

¹¹ En la interpretación de Eugène Cachy, dos puntos centrales de la posición de Grocio son (1) que “*L’Ocean semble designé par Dieu pour etre la grande voie de ce commerce réciproque entre les peuples*” y (2) que “*Ce domaine, d’ailleurs, serait impossible à établir, impossible à reconnaître ou à defendre. Comment prendre possession des vagues et des flots? Comment tracer des frontières permanentes sur l’élément liquide, y imprimer des traces sensibles d’un domaine souverain, et fermer aux étrangers l’accès de cette domain route commune du genre humain* ([Le] *Droit maritime international. considere dans ses origines, dans ses rapports avec le progrès de la civilisation*, t. 2, Paris, Guillaumin, 1862, pp. 94s, documento electrónico, <http://gallica.bnf.fr/scripts/>).

¹² “*A contrasting legal principle that has alternated with freedom of the seas is that of enclosure or division of the oceans. This concept has been most often applied in nearshore areas. Various Greek and later Italian city states, as well as the Romans, attempted to exercise control over areas off their shores insofar as their technological capabilities permitted. By the 15th century, the invention of gunpowder and the development of the cannon allowed nations to exert their sovereignty more effectively over offshore areas. Increasing interest in ocean resources simultaneously spurred state efforts to control the coastal waters* (A. L. Hollick, *op. cit.*, pp. 4s)”.
¹³ El argumento básico de la respuesta de Selden a Grocio es que “*le domain privé de la mer est un de ces droits facultatifs que n’existaient pas dès l’origine, mais qui ont pu s’établir par l’usage*”. Además, “*le domaine privé de la mer ne ferait pas plus obstacle à la navigation international, que la distinction des provinces terrestres en États particuliers ne fait obstacle au transit des marchandises. Seulement, au lieu*

En 1702, Cornelius van Binkershoek expuso un principio que habría de permanecer casi inalterado durante más de dos siglos: la banda estrecha de mar comprendida en las primeras tres millas náuticas a partir de la costa no es parte del concepto jurídico de alta mar, sino de la soberanía territorial del Estado contiguo.¹⁴ Al parecer, esta definición se desprendió de la distancia de alcance de los cañones en los siglos XVII y XVIII, de modo que las tres millas representaban el límite del poder efectivo del Estado.¹⁵ Con el desarrollo del comercio internacional, el mar territorial de tres millas y la doctrina grociana de la libertad de los mares se volverían los conceptos centrales del derecho marítimo. La consagración de la concepción grociana como reguladora del mar en tiempos de hegemonía británica ocurriría con la firma del Tratado de París en 1856.

El establecimiento del mar territorial de tres millas náuticas basado en el ejercicio del poder del Estado, muestra claramente que el nivel de desarrollo tecnológico y, consecuentemente, la posibilidad de ocupación efectiva, son los elementos fundamentales para la definición del derecho marítimo moderno. Unos cuantos siglos más tarde, el acelerado avance técnico del siglo XX vendría a confirmar esto.

II

Es un tópico señalar que el tamaño efectivo del mundo se redujo de forma inusitada en los siglos XIX y XX como consecuencia del avance de la tecnología. El desarrollo de los medios de transporte y explotación provocó que las zonas vagamente definidas que sirvieron hasta poco antes como fronteras perdieran su utilidad.¹⁶ En 1944, Derwent Whittlesey escribió que “las condiciones de las comunicaciones son particularmente

de s'exercer à titre de droit, le commerce maritime continuerait de s'exercer sur le mers privés à titre de permission et de tolerance (E. Cauchy, *op. cit.*, pp. 95s)”.
¹⁴ *De Dominio Maris Dissertatio*, Oxford, Clarendon Press, 1923 [1702], citado en Hollick, *op. cit.*, p.5.

¹⁵ *V. loc. cit.* y Friedheim, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Cfr. Derwent Whittlesey, *Geografía política*, trad. Julio Le Riverend, México. Fondo de Cultura Económica. 1948 [Nueva York, 1944], pp. 17ss.

críticas en aquellos periodos en que los Estados se están formando y tienen mucha influencia en la determinación de la extensión de éstos” y encontró en las vías ferroviarias la mejor expresión de su influencia en la definición de las fronteras.¹⁷ En las últimas décadas el avance técnico hizo posible alcanzar prácticamente todos los puntos del globo terrestre. Como resultado, prácticamente la totalidad del globo terrestre se volvió sujeto de ocupación efectiva, de expropiación y de conflicto sobre la propiedad de los recursos. Esto provocó la necesidad de delimitar claramente la jurisdicción de todos los espacios disponibles. Además, supuso concebir medios para hacerlo de manera aceptable para los Estados involucrados e incluso para aquellos a los que el distinto nivel de desarrollo impedía capitalizar inmediatamente los recursos.

De esta manera, en el último siglo resultó indispensable definir rigurosa y claramente el alcance de las jurisdicciones nacionales, esta vez no sólo en el territorio sino también en ámbitos previamente impensables, en el aire y en el agua. Hoy en día prácticamente la totalidad del mundo y el espacio cercano tienen fronteras más o menos claramente definidas.

Robert Friedheim ha señalado que la permanencia del régimen grociano del mar se sustentó en tres supuestos básicos:

*First, that the ocean was so large as to be, for all practical purposes, infinite and could therefore be treated as an undifferentiated whole since it was too difficult to divide; second, that the ocean resources were inexhaustible...; third, that the ocean would remain perpetually unpolluted since human beings could not more than temporarily affect its purity.*¹⁸

Estos supuestos se desmoronarían desde la primera mitad del siglo pasado, cuando comenzaron, primero, los grandes conflictos de las pesquerías con la aparición de la

¹⁷ *Ibid.*, pp. 22ss.

¹⁸ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 14.

pesca industrial a grandes distancias de las costas nacionales¹⁹ y, más tarde, la posibilidad de extraer minerales e hidrocarburos de las plataformas continentales y los fondos marítimos.²⁰

Estas transformaciones tecnológicas ocasionaron que el régimen grociano fuera dejando de ser viable. Como lo escribió Jorge Castañeda: “las propias premisas en que Grocio fundaba la libertad de los mares, es decir, el carácter prácticamente ilimitado y la imposibilidad de aprehender el mar, como el aire, ya han dejado de ser ciertas”.²¹ Así, en el mar como en el resto del mundo, “*the fundamental conditions facing us today is scarcity. And that scarcity exist in an area humankind has treated as an unowned commons with open acces to all*”.²² Así, se propició el creciente aumento de las reclamaciones de jurisdicción y, en su caso, de la búsqueda de acuerdos para la administración de recursos.

El avance tecnológico y sus implicaciones para el medio marino, así como el crecimiento acelerado de la población mundial y las nuevas necesidades estratégicas de las potencias llevaron a reconsiderar el régimen marítimo. Ann Hollick resume las causas de esta revisión:

*After the Second World War, nations turned their attention increasingly to the oceans to seek more resources for their burgeoning populations. Rapid scientific and technological advances went hand in hand with expanding demand and revolutionized the scale and variety of ocean uses. Increased and intensified use of oceans combined with fundamental strategic changes and new environmental concerns to transform the oceans into a politically volatile arena. Under these pressures, the law of the sea underwent rapid transformation.*²³

¹⁹ Entre estos problemas se encontró el crecimiento de los conflictos por la pesca de salmón entre EUA, Canadá y Japón (v. Ann Hollick, *op. cit.*, pp. 19-28).

²⁰ “*Technological changes were also imperiling Grotian ocean-management principles. Soon after World War II, the search for petroleum extended to the sea bottom of nearshore areas. Placer mining for hard rock minerals also began under shallow water. As the exploitative technologies improved, the search for and capture of non-living resources occurred farther from shore* (R. Friedheim, *op. cit.*, p. 16).

²¹ “La zona económica exclusiva y el nuevo orden económico internacional” en su libro *Obras Completas II. Derecho del Mar*, pról. Alberto Székely, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995, p. 133 [1978, en adelante, “La zona económica exclusiva...”].

²² R. Friedheim, *op. cit.*, p. 14.

²³ *Op. cit.*, p. 3.

Además de estos cambios, otros elementos central para explicar las negociaciones sobre el derecho del mar de la segunda mitad del siglo XX, fueron la descolonización y la teoría del desarrollo. Para notar su impacto, basta con atender la perspectiva asumida por autores como Alberto Székely:

Durante la década de los sesentas se sucedieron diversos fenómenos que hicieron que la humanidad volteara sus ojos al mar, como última frontera y fuente de esperanza e, incluso de supervivencia... al desaparecer el régimen colonial, los nuevos Estados se encontraron con economías inoperantes y desorganizadas, en la mayoría de los casos con la subsistencia de un fuerte lazo dependiente de la antigua metrópoli, lo anterior resultando en lo que se dio en llamar "neocolonialismo". Aunados a tal fenómeno, empezaron a surgir otros con dimensiones críticas, tales como la explosión demográfica, la escasez de alimentos, la rebeldía y toma de conciencia de los países pobres ante las injustas reglas del juego del comercio internacional, y ante su impotencia para disponer libremente de sus recursos naturales y su falta de acceso a las avanzadas tecnologías acaparadas en manos de las potencias industrializadas.²⁴

Sin duda, el principal factor que explica el cambio en el régimen marítimo en el siglo XX es el desarrollo de las tecnologías de comunicación y explotación marítimas. Aunque debe tenerse presente que, evidentemente, el vínculo no es automático, sino que están de por medio, más incluso que los avances concretos, las expectativas de recuperación o agotamiento de los recursos.

*The relationship of national extensions or claims to actual technologies is complex. The acquisitive impulse set in motion by technological improvements has never been precise. That is, there has been little correlation between the claims made and the actual technology available for development. In most cases, the claims process has moved well ahead of technological capability, commercial viability, or even concrete evidence of significant resources.*²⁵

III

Al terminar la I Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como la primera potencia mundial. No obstante, tardó aún décadas en decidirse a tomar la estafeta británica. Como en tantas otras esferas, la negativa de Estados Unidos a ejercer su liderazgo también tuvo consecuencias en el desarrollo del derecho marítimo. Por supuesto, eso no

²⁴ México y el derecho del mar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pp. 9s.

²⁵ A. Hollick, *op. cit.*, p. 10.

supuso que no se tomara ciertas libertades, aprovechando su posición de privilegio.²⁶ Entre las primeras²⁷ fisuras trascendentes en el ejercicio de la libertad de los mares se encuentra la emisión, en 1935, de legislación norteamericana contra los traficantes (*antismuggling*), que autorizó al presidente de Estados Unidos a declarar un área de control con una extensión de cien millas al norte y al sur del lugar en que se advirtiera un navío sospechoso, la cual incluía todos los mares más allá de las 12 millas de su zona aduanera.

El siguiente antecedente relevante, que posteriormente sería invocado en América Latina como precedente de reclamaciones, fue la propuesta norteamericana en una reunión interamericana de ministros de relaciones exteriores de crear una zona neutral alrededor del hemisferio americano, que se adoptaría como la Declaración de Panamá en 1939.²⁸ En ese decenio, la política exterior de Estados Unidos dedicó también atención a las distintas presiones de sus intereses pesqueros, que la llevó a un importante activismo en sus relaciones principalmente con Canadá y Japón, así como a la firma de diversos acuerdos pesqueros.²⁹

Al concluir la Gran Guerra, apareció también una innovación institucional que habría de afectar profundamente el derecho marítimo: la diplomacia multilateral permanente. Uno de tantos fracasos de la Liga de las Naciones fue la Convención de la Haya de

²⁶ “In the decade prior to the Truman Proclamations, [Roosevelt’s] proclivities resulted in a number of claims characteristic of a regional or middle power strong enough to defy the prevailing legal system, yet too weak to impose a new legal regime (*Ibid.*, p. 20)”.

²⁷ Desde la primera mitad del siglo, diversos países, particularmente en América Latina habían comenzado a hacer reclamaciones más amplias de las tradicionales de jurisdicción marítima y costera. “The Truman Proclamations fall into a long history of coastal state claims to off-shore jurisdiction beyond the traditional maritime limits of three miles, or one marine league... In Europe, the new power represented by the Soviet Union laid claim to a twelve-mile territorial sea in an act that reflected its middle power perceptions as well as its ability to defy the rules of the international system (*Ibid.*, p. 19)”.

²⁸ La declaración estableció que “the American Republics, so long as they maintain their neutrality, are as of inherent right entitled to have those waters adjacent to the American continent, which they regard as of primary concern and direct utility in their relations, free from the commission of any hostile act by any non-American belligerent nation”; aguas que se extendían hasta 300 millas de la costa (*Loc. cit.*).

²⁹ V. *Ibid.*, pp. 19-28.

1930, la cual fue convocada para codificar el derecho marítimo consuetudinario, y concluyó sin poder firmar una convención sobre el mar territorial.³⁰ Este fue el primero de muchos esfuerzos infructuosos por encontrar un consenso internacional acerca de los límites externos del mar territorial.³¹

IV

A pesar de numerosos antecedentes, el verdadero punto de inflexión del régimen marítimo no ocurriría sino al terminar la Segunda Guerra Mundial. En el decenio anterior, el gobierno de Estados Unidos³² había enfrentado presiones internas para reclamar jurisdicción sobre zonas costeras más amplias, al mismo tiempo que los recursos, principalmente hidrocarburos, contenidos en la plataforma continental habían sido objeto de creciente interés y litigio sobre jurisdicciones, conforme aumentaba la viabilidad de su recuperación.³³

Desde el decenio de los 1930, el Presidente Roosevelt había demostrado en diversas ocasiones ser proclive a realizar amplias reclamaciones,³⁴ en respuesta a las demandas internas. Sin embargo, el Departamento de Estado mantuvo una consistente oposición a estas pretensiones, considerando precisamente el efecto potencial que una acción de esta

³⁰ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 22.

³¹ En una declaración informal de posiciones, "la mitad de las 32 delegaciones aceptaron las 3 millas, aunque 7 de ellas ponían como condición que hubiera una zona contigua adicional. Tres delegaciones favorecieron las 4 millas, 6 propugnaban las seis millas, junto con otras 5 que lo hacían con la condición de que hubiera una zona contigua adicional y, finalmente, dos delegaciones proponían 12 o más millas (Unión Soviética y Portugal) (A. Székely, *op. cit.*, pp. 52s)".

³² "The major innovations in the law of the sea—the concept of the 200-mile zone and the continental shelf—can both be traced to the actions of the U.S. (A. Hollick, *op. cit.*, p. 12)".

³³ Se trataba de un complejo asunto que involucraba a los distintos niveles de gobierno y que era visto por actores como la Marina como un problema de seguridad nacional. "The jurisdictional problems were of two distinct types: (i) the question of ownership as between the federal government and individual states and (2) the limit of U.S. jurisdiction as opposed of that of other nations (*Ibid.*, pp. 28ss)".

³⁴ Incluso llegó a considerar ampliar la jurisdicción hasta la mitad del océano. "Missing from the president's treatment of the subject was any perception of the impact of such unilateral action on U.S. interests elsewhere and any sense that U.S. interests might transcend those of a middle-rane regional power (Cfr. *Ibid.*, pp. 20ss y 51).

naturaleza tendría en el régimen marino.³⁵ Fue cuando las altas esferas del gobierno estadounidense concentraron su atención en la guerra mundial y en sus saldos, que las posiciones que favorecían la reclamación de amplias jurisdicciones marítimas avanzaron, favoreciendo los intereses de grupos internos y pasando por alto el resto de las consideraciones que la situación internacional del momento imponía.³⁶

Así, apenas dos semanas antes de morir, el presidente Roosevelt aprobó la emisión de dos reclamaciones marítimas, cuya responsabilidad heredó al siguiente gobierno. En abril de 1945, los gobiernos de Canadá y México habían sido oficialmente notificados y las secretarías de Estado y del Interior informaban al nuevo presidente, Harry S. Truman:

*The effect of the adoption of these formulae will be to assert jurisdiction and control over the mineral and other resources under the seabed of the continental shelf, and to assert the policy of establishing conservation zones for the protection of coastal fishery resources. These zones are to be controlled and regulated exclusively by the United States in areas where only our nationals have developed and maintained fishing activities on a substantial scale. In areas where legitimate fishery activities have been developed and maintained by nationals of other countries, their rights are safeguarded and such countries are permitted to join in the regulation and control. The right of other countries to establish similar conservation zones off their shores in accordance with the same principles is conceded.*³⁷

El 28 de septiembre de 1945, “*fresh from its victory in World War II and still unaccustomed to its role as leader of the free world*”,³⁸ la Presidencia de Estados Unidos emitía dos proclamas de acuerdo con las premisas anteriores: una sobre la plataforma

³⁵ A. Hollick insiste en que la ampliación de jurisdicción obtenida por las Proclamas Truman fue una medida impulsada por el secretario del Interior, Harold Ickes, cuyo contenido y consecuencias no recibió atención cuidadosa ni de Truman ni de Roosevelt. También enfatiza que “*in style and substance was inconsistent with a newly developing policy of U.S. economic leadership through international cooperative mechanisms (Ibid., pp. 23, 52s y 61)*”.

³⁶ “*While the government was becoming more deeply concerned with consolidating its relations with its allies and with the viability of the new international organization in the face of an intransigent Soviet Union, the Truman Proclamations represented a blow to multilateral cooperative approaches (Ibid., pp. 44s)*”.

³⁷ Memorandum del 30 de abril de 1945, preparado por el subsecretario Dean Acheson y firmado por el encargado de despacho del secretario de Estado y el secretario del Interior para el presidente Truman (U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1945, v. 2, pp. 1503s, citado en *Ibid.*, pp. 50s).

³⁸ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 20.

continental y otra sobre pesquerías en alta mar.³⁹ En un comunicado de prensa se estableció que se utilizaría un criterio de profundidad: 100 fathoms, o alrededor de 200 metros, sería un límite adecuado para la plataforma continental.⁴⁰

Se trata de dos documentos jurídicamente complejos, hábilmente fraguados y llenos de cláusulas en el afán de abarcar los intereses de Estado costero de Estados Unidos, sin crear precedentes que pudieran afectar sus intereses pesqueros en aguas cercanas a otros Estados o en alta mar.⁴¹ La primera proclama establece, por un lado, que los recursos naturales del subsuelo y lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar pero contiguos a las costas de los Estados Unidos están sujetos a la “jurisdicción y control” del gobierno de Estado Unidos mientras, y por el otro, que “*the character as high seas of the waters above the continental shelf and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected*”⁴².

Mientras, la proclama sobre pesquerías se cuida de asentar que el establecimiento de zonas de conservación debería tener en consideración los intereses de pescadores de otros Estados que tradicionalmente hubieran pescado en esas zonas, salvaguardando así los intereses de las flotas pesqueras estadounidenses que ya desarrollaban actividades importantes en aguas lejanas.⁴³

³⁹ *Proclamation 2667*. “Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf”, 28 de septiembre de 1945, 10 *Fed. Reg.* 12303 y *Proclamation 2668*. “Policy of the United States With Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas”. 28 de septiembre de 1945, 10 *Fed. Reg.*, 12303. Ambos documentos integros están en A. Hollick, *op. cit.*, pp. 391-393.

⁴⁰ R. Freiheim, *op. cit.*, p. 21.

⁴¹ A. Hollick, *op. cit.*, p. 47.

⁴² Según Jorge Castañeda “las razones que determinaron la creación de nuevas instituciones y categorías jurídicas fueron el descubrimiento de petróleo y de minerales en la plataforma continental, los avances técnicos que han permitido la explotación económica de estos recursos y la consideración de que la plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio nacional”. El autor ofrece además una límpida e ingeniosa justificación jurídica para la reclamación de la plataforma y el subsuelo y para la no apropiación de las aguas superiores (“Las reformas a los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, relativas al dominio marítimo de la nación, y el derecho internacional” en J. Castañeda, *op. cit.*, pp. 18 y 24 [1960, en adelante “Las reformas...”]).

⁴³ A. Hollick, *op. cit.*, p. 63.

A pesar de las delicadas precauciones de los juristas del Departamento de Estado, las proclamas Truman han sido justamente señaladas como el inicio de la historia contemporánea de “*creeping jurisdiction*” en los mares.⁴⁴ En poco tiempo, el gobierno estadounidense reconoció que la política de áreas de conservación pesquera no funcionaría para sus intereses globales, por lo que fue abandonada.⁴⁵ Sin embargo, para entonces ya había sentado precedente para que varias naciones de América Latina hicieran reclamaciones propias que no repararon en las meticulosas distinciones estadounidenses.⁴⁶

México fue el primer país en reaccionar ante las reclamaciones estadounidenses. En octubre de 1945, se emitió una declaración presidencial y, en diciembre, se aprobaron enmiendas a la Constitución, por las que se reclamaban incluso las aguas que están encima de la plataforma continental, llamadas a veces mar epicontinental. Sin embargo, las reformas nunca fueron promulgadas, al parecer debido a consideraciones sobre su incongruencia con el derecho internacional⁴⁷ y a la rápida acción bilateral de Estados Unidos.⁴⁸

⁴⁴ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 112.

⁴⁵ “*The United States had pursued a less consistent policy than the British throughout the 1930s and 1940s. By the end of the 1940s, however, a fairly clear maritime orientation began to emerge in the foreign policy actions of the U.S. government... the overall thrust of U.S. policy by the 1950s, however, was clearly maritime and global in orientation... The growing prominence of distant-water orientation in fisheries reflected the fact that newly developed U.S. tuna and shrimp interests had counterbalanced traditional coastal fishing interests. It also reflected an evolving preoccupation with national security based on a global view of U.S. interests (A. Hollick, op. cit., p. 119)*”.

⁴⁶ Estas distinciones “*had been carefully devised within the State Department to suit diverse U.S. fishing needs and not just the interests of the salmon industry. It was, however, subject to genuine misunderstanding or deliberate misinterpretation, where it did not meet the needs and interests of other governments. The unilateral aspect of the fisheries policy was enhanced by its having been issued together with a declaration of national jurisdiction over the resources of the shelf*”. Mientras, en las reclamaciones latinoamericanas, “*the inclusion of a reference to the continental shelf claim was, at least at the outset, designed to strengthen the general claim by appearing to emulate the Truman Proclamations (Cfr. A. Hollick, op. cit., pp. 62, 67 y 118, y A. Székely, op. cit., p. 57)*”.

⁴⁷ A. Székely, *op. cit.*, pp. 57-62.

⁴⁸ Cfr. A. Hollick, *op. cit.*, p. 82.

Tal delicadeza no sería común entre los países de América Latina. En los siguientes dos años, Panamá, Argentina y Costa Rica hicieron distintas reclamaciones sobre la plataforma continental y sus mares epicontinentales.⁴⁹ En 1947, Chile y Perú reclamaron soberanía sobre los mares adyacentes hasta una distancia de 200 millas. En agosto de 1952, Chile, Ecuador y Perú (el grupo CEP, se les llamaría) firmaron la llamada declaración de Santiago. En ella, los tres Estados “proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y la jurisdicción exclusivas... sobre el mar que baña sus costas hasta una distancia mínima de 200 millas marinas”.⁵⁰ Estas acciones fueron consecuencia, al parecer, de que las plataformas continentales en el Pacífico Sur descienden rápidamente cerca de la costa y, por lo tanto, resultan muy estrechas, no obteniendo así las ventajas y los recursos que suponía una reclamación de la plataforma para países como Estados Unidos.⁵¹

Mientras, en Estados Unidos aún había confusión sobre el contenido del derecho marítimo y competencia entre los diversos intereses marinos internos. Además, “*the State Department was beset with a U.S. military establishment that was pressing for extensive ‘security zones’ for hemispheric defense at a time when strategic security interests called for maintaining high seas freedoms*”.⁵²

De cualquier manera, la primera respuesta de Estados Unidos a las reclamaciones latinoamericanas que atentaban contra sus intereses estratégico-militares en el mar, fue

⁴⁹ V. *Ibid.*, pp. 71-74.

⁵⁰ Citado en J. Castañeda, “Las posiciones de los Estados latinoamericanos en relación con el derecho del mar” en su libro, *op. cit.*, p. 48 [1973, en adelante “Las posiciones...”]. En años posteriores, las reclamaciones en Latinoamérica serían numerosas y confusas respecto a las jurisdicciones específicas que se atribuían, ejemplo que sería seguido por los países africanos, mientras incluso algunos Estados desarrollados, como Canadá e Islandia, harían reclamaciones peculiares. Castañeda, a principios de los años setenta, las reclamaciones de este tipo en las que establecen un mar territorial *strictu sensu* de 200 millas (Ecuador, Panamá, Brasil y Perú), las que reclaman 200 millas pero reconocen las libertades de navegación y sobrevuelo (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay) (*Ibid.*, pp. 49ss). Cfr. A. Hollick, *op. cit.*, pp. 83-91.

⁵¹ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 113.

⁵² A. Hollick, *op. cit.*, p. 81.

intentar llegar a acuerdos dentro de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos.

Sin embargo, para entonces ya se había desarrollado una “tenue solidaridad” entre los Estados latinoamericanos. Ésta desembocó en los Principios de México, enunciados en una reunión del Consejo Interamericano de Juristas de la OEA y que enfrentaban directamente la posición estadounidense de dar sustento consensual al mar territorial de 3 millas náuticas. Tras varios fracasos en este ámbito, *“the U.S. strategy...was to diffuse the issue in the OAS and move law of the sea issues from the OAS into other United Nations forums where the U.S. could expect greater support”*.⁵³

VI

Desde 1949, se había creado una Comisión de Derecho Internacional como organismo de las Naciones Unidas. Uno de los primeros temas que se le asignó fue la codificación del derecho marino. En 1956, la comisión publicó cuatro borradores de tratados sobre (i) mar territorial y zona contigua, (ii) alta mar, (iii) pesca y (iv) plataforma continental.⁵⁴ Con estos antecedentes fue convocada la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Ginebra del 24 de febrero al 28 de abril de 1958. Entonces la dinámica de la Naciones Unidas estaba definida por un momento álgido de la Guerra Fría.⁵⁵ Estados Unidos estaba principalmente interesado en la definición de un mar territorial de tres millas y en el establecimiento de reglas adecuadas para las pesquerías, en el afán de contener las reclamaciones de amplios

⁵³ *Ibid.*, pp. 91-95.

⁵⁴ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁵ Adicionalmente, un elemento básico para entender las sucesivas conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fueron, sucesivamente, la aparición de un gran número de Estados producto de la descolonización, del bloque de países del Tercer Mundo y de las pretensiones del llamado *Nuevo Orden Económico Internacional*. Por ejemplo, el largo rechazo de diversos países del Tercer Mundo a aceptar zonas de jurisdicción económica en sustitución de amplios mares territoriales está relacionada con su rechazo a la llamada *gunboat diplomacy* de Estados Unidos. En este texto, por cuestiones de espacio,

mares territoriales, que ponían en duda la libertad de navegación.⁵⁶ Por su parte, la Unión Soviética mantenía su postura de mar territorial de 12 millas, que resultaba atractiva para algunos países en desarrollo.⁵⁷ En este ámbito no hubo acuerdo posible. La propuesta más cercana a ser aceptada fue la presentada por México e India, que permitía a los Estados que reclamaran mares territoriales de menos de 12 millas establecer zonas contiguas de pesca de 12 millas, medidas desde la costa.⁵⁸

Finalmente las respuestas de la convención resultaron insatisfactorias en todos los ámbitos, dejando básicamente varias alternativas abiertas para la definición de jurisdicciones. Aún dos años después fue convocada la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, expresamente para establecer un límite aceptado para el mar territorial, la cual también fracasó en el intento. *“The measures adopted simply did not solve the underlying problems, forcing reconsideration in the middle of the 1960s of the entire range of Grotian rules of ocean management”*.⁵⁹

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos era inequívocamente la primera fuerza naval del mundo.⁶⁰ La Unión Soviética no se encontraba en la misma

no pretendo abarcar este asunto, así que me limitaré a hacer referencia a ello cuando parezca necesario. Cfr. J. Castañeda, “La zona económica exclusiva...”, *passim* y R. Friedheim, *op. cit.*, pp. 19s.

⁵⁶ “The U.S. was concerned with military security, commercial navigation, and fishing interests. To increase the breadth of the territorial sea from three to twelve miles would, in the view of the U.S., seriously inhibit the operational flexibility of the U.S. fleet and air force because it would close off vital straits...the first U.S. effort to reach an acceptable compromise preserved U.S. security interests at the expense of distant water fishing (A. Hollick, *op. cit.*, p. 137)”.

⁵⁷ *Loc. cit.* y R. Friedheim, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁸ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 24. Desde entonces, la diplomacia mexicana se caracterizó por su habilidad y creatividad para idear y presentar propuestas viables, de punto medio, centradas en la adopción de jurisdicciones económicas amplias que no afectarán la libertad de navegación. Cfr. J. Castañeda, *op. cit.*, *passim* y A. Székely, *op. cit.*, *passim*.

⁵⁹ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 24. Por esa época, las posibilidades abiertas por el cambio tecnológico presionaban a los Estados para su asimilación de los cambios en el régimen marítimo, para contar con sustento jurídico firme para la explotación: *“not only were the petroleum and offshore mining resources operating at ever greater depths, but developments in fishing techniques were making distant-water fishing more attractive, at the same time that coastal states were developing their own offshore capabilities (A. Hollick, op. cit., p. 160).*

⁶⁰ “En aquel momento, la Marina de los Estados Unidos era indiscutiblemente ‘la primera de todas; su flota de 1,200 grandes buques de guerra (con docenas de portaaviones) era ahora considerada más grande que la de la Royal Navy, sin que existieran otras fuerzas marítimas significativas’... los Estados Unidos

situación. Esto y su demanda histórica de 12 millas de mar territorial habían ocasionado que en las convenciones previas sobre derecho del mar, los soviéticos se alinearan cerca de las reclamaciones de los países del llamado Tercer Mundo, obteniendo así, además, simpatías en el balance internacional.

Tras un cambio en las perspectivas estratégicas de Krushev, la Unión Soviética emprendió “una gran expansión de virtualmente toda clase de navíos en el Ejército Rojo... y una masiva expansión de su despliegue en ultramar... que nunca había intentado Stalin”.⁶¹ Este cambio en las percepciones soviéticas rápidamente tuvo consecuencias en su disposición respecto al derecho marítimo, que hasta entonces había sido fundamentalmente defensiva.⁶²

*Ocean politics were inevitably affected by the pervasive political conflict of the 1960s between the U.S. and the Soviet Union. From overt technological competition to repeated efforts to improve decision-making capabilities, the East-West conflict proved a catalyst to intensified civilian and military ocean efforts. Where competition proved too costly for both sides of the political divide or when common interests were compelling, the superpowers reached specific or limited agreements.*⁶³

Así, en el verano de 1967, la Unión Soviética inició contactos con el gobierno de Estados Unidos para proponerle revisar varios temas relacionados con el régimen de los océanos, en especial el mar territorial y la zona de pesca contigua. Esto provocó como primera respuesta de Estados Unidos, agregar el paso por los estrechos a la lista de temas, asunto que sería preocupación central norteamericana en las discusiones sobre derecho marítimo de los tres lustros siguientes.⁶⁴

habían demostrado ampliamente su capacidad de proyectar su poder hasta cualquier región del mundo accesible por mar (P. Kennedy, *op. cit.*, pp. 561s)”.
⁶¹ Tras la crisis de Suez, el desembarco estadounidense en Líbano y las consecuencias de la crisis de los misiles, “la lección que sacó el Kremlin ... fue que, hasta que Rusia no poseyese también una Marina poderosa, seguiría estando en seria desventaja en la lucha por el poder mundial (*Ibid.*, p. 605)”.
⁶² V. R. Friedheim, *op. cit.*, p. 22.
⁶³ A. Hollick, *op. cit.*, 160.
⁶⁴ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 29.

Para ello, sería necesario convocar una nueva conferencia de las Naciones Unidas. Dos años después, en 1969, el gobierno estadounidense enviaba a sus aliados un memorándum sobre la conveniencia de convocar una nueva conferencia y consultaba la viabilidad de limitar los temas de su agenda.⁶⁵

En sus artículos revisionistas de los años ochenta, Jorge Castañeda reconsideró el significado de las preocupaciones de las grandes potencias como origen de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

Las dos principales potencias marítimas, Estados Unidos y la Unión Soviética, después de consultarse mutuamente, llegaron a la conclusión de que era necesario realizar esfuerzos concertados para convocar a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyo objetivo sería estabilizar una extensión de doce millas para el mar territorial y detener así la tendencia a aumentar esta extensión. Desde el principio, sin embargo, fue evidente para ellas que para alcanzar este objetivo sería indispensable dar alguna clase de satisfacción a gran número de Estados ribereños, probablemente la mayoría de ellos, que demandaban una manera eficaz de controlar la pesca excesiva y abusiva de las potencias marítimas frente a sus costas, la cual amenazaba con disminuir considerablemente sus recursos vivos.⁶⁶

El 17 de agosto de 1967, el embajador de Malta ante las Naciones Unidas, Arvid Pardo, en un discurso famoso, llamó la atención de la Primera Comisión de la Asamblea General del organismo hacia la situación de los fondos marinos, pidiendo que en la agenda del siguiente periodo de sesiones de la Asamblea se incluyera como tema una “Declaración y Tratado sobre la Reserva Exclusiva para fines pacíficos del Lecho del

⁶⁵ *Ibid.*, p. 26. Además, el tema de los recursos de los fondos marinos comenzaba en esos años a tomar forma entre los intereses de la comunidad internacional. Previamente al discurso de Arvid Pardo, que mencionaré a continuación, tanto la Unión Soviética como el Presidente de Estados Unidos, Lyndon Johnson, hicieron referencias al asunto, aunque ellas no tuvieron mayor resonancia (v. A. Székely, *op. cit.*, pp. 183s).

⁶⁶ “Negociaciones sobre la zona económica exclusiva en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” en *Op. cit.*, p. 161 [1984, en adelante “Negociaciones...”]. El resumen de Castañeda comprime acontecimientos ocurridos en varios años sucesivos: al principio Estados Unidos pretendió defender el mar territorial de 3 millas, pero debió ceder pues era inaceptable para la Unión Soviética, y ambos tardarían en aceptar el *linkage* pretendido por el Tercer Mundo y reconocer jurisdicciones económicas. En otro ámbito, es interesante notar el cambio en la perspectiva de Castañeda que en artículos previos, escritos aún durante las negociaciones de la conferencia, había omitido mención a los acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética y había encontrado en el discurso de Arvid Pardo de 1967 el origen de la tercera convención de la ONU sobre derecho marítimo (Cfr., por ejemplo, su artículo “La zona económica exclusiva...”, p. 118; igual que A. Székely, *op. cit.*, pp. 186s.). La compilación que cito es un interesante periplo por las cambiantes posiciones asumidas por México para

Mar y del Fondo Oceánico, bajo Aguas no Comprendidas en los Límites de la Jurisdicción Nacional y sobre el Empleo de sus Recursos en Beneficio de la Humanidad”. El memorándum que acompañaba la propuesta establecía que los fondos marinos eran las únicas zonas no apropiadas a favor de los Estados, pero que el rápido desarrollo tecnológico en los países avanzados,

puede resultar en la militarización del fondo oceánico accesible, a través de instalaciones marítimas fijas y en la explotación y agotamiento de los recursos que ofrecen un inmenso potencial benéfico para el mundo, pero para ventaja de los países tecnológicamente desarrollados.⁶⁷

Proponía, entonces, que se clausuraran los fondos marinos como *res communis*, en beneficio de la población del mundo, especialmente de los países menos desarrollados. Pardo llamaba, así, a la conceptualización jurídica de los fondos marinos bajo el concepto revolucionario de Patrimonio Común de la Humanidad.⁶⁸ La respuesta de Estados Unidos fue, en un principio, ambivalente. El discurso de Pardo, primero, fue caracterizado en términos positivos por el embajador estadounidense en la ONU, pero rápidamente se modificó la estrategia en la búsqueda de que se limitara sustancialmente la propuesta.⁶⁹ Pronto, el mismo embajador propuso que se extendieran las libertades del mar a su subsuelo.⁷⁰ La actitud de los países del Tercer Mundo, por su parte, avanzaba en la definición de una postura basada en los postulados de la teoría del desarrollo,⁷¹ como lo señaló Alberto Székely: “tal vez para los Estados Unidos hubiera

hacer avanzar sus objetivos en este tema, igualmente notable es la coherencia mantenida en la promoción de sus intereses y su visión del derecho marítimo, que se remonta al decenio de 1950.

⁶⁷ Citado en A. Székely, *op. cit.*, p. 185.

⁶⁸ El discurso del embajador maltés se interpretó en algunos círculos norteamericanos como una expresión de intereses británicos y como dirigido directamente en contra de los intereses estadounidenses. Llegando a mencionarse el interés económico de que su industria accediera hasta la mitad del océano. Sin embargo, hay múltiples testimonios que señalan que se trató más bien de una posición individual (Hollick, *op. cit.*, pp. 197ss, R. Friedheim, *op. cit.*, p. 30, n. 20 y A. Székely, *op. cit.*, p. 184ss). Como lo expresó J. Castañeda: “las célebres propuestas del representante de Malta... para declarar ‘patrimonio común de la humanidad’ los fondos marinos... reflejaban en mayor grado las concepciones individuales de su autor que los intereses limitados de su país (“La zona económica exclusiva...”, p. 118).

⁶⁹ A. Hollick, *op. cit.*, pp. 198ss.

⁷⁰ A. Székely, *op. cit.*, p. 186.

⁷¹ V. R. Friedheim, *op. cit.*, p. 335. Este autor subraya, en varias partes de su libro, que la importancia comparativamente reducida del asunto de los fondos marítimos convirtió este tema, en las actitudes de

sido preferible que no se tocara el tema, pues el derecho internacional acordado de entonces podría ser aprovechado para extender las libertades tradicionales del mar a los fondos marinos, libertad que sólo beneficiaría a los Estados tecnológicamente avanzados”.⁷²

Para efectos prácticos, la consecuencia fundamental del discurso de Arvid Pardo fue crear las condiciones para frustrar cualquier intento de los países desarrollados de evitar el *linkage* de los temas marítimos y limitar el número de temas de la agenda y de Estados involucrados. “*There was no turning back. The negotiation would concern all major issues of ocean use. The negotiation would be under U.N. auspices. The rules of the game would be parliamentary diplomatic rules*”.⁷³ Aunque no por ello dejarían de intentarlo.

Por lo pronto, en 1967 se creó un Comité Especial Encargado de Estudiar la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, formado por 35 países. “El pretexto inicial fue el de la cuestión de los fondos marinos, y eventualmente se fue ampliando el ámbito de las negociaciones para abarcar todos los temas tradicionales y nuevos del derecho del mar”.⁷⁴ Este comité fracasó en construir solución para los temas abordados o siquiera en

muchos Estados, en un laboratorio sobre las negociaciones Norte-Sur, lo que definió en buena medida la dinámica del tema y su conclusión misma: “*the issue was seen, from the beginning of U.N. consideration in 1967, as a testing ground for theories of economic equity and efficiency between North and South* (*Ibid.*, p. 353). Cfr. A. Székely, *op. cit.*, p. 187.

⁷² *Op. cit.*, p. 186.

⁷³ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 317.

⁷⁴ A. Székely, *op. cit.*, p. 187. Aún en esos momentos, como desde el decenio de los 1940, el gobierno de EUA se mantenía ampliamente dividido: el Departamento del Interior sostenía la posición de que el interés económico de Estados Unidos requería control directo sobre los recursos petroleros en una plataforma continental ampliamente definida y de que el interés de su industria minera requería un sistema de *laissez-faire* en los fondos marinos, mientras el Departamento de Defensa favorecía la postura de la Marina, que requería mantener condiciones para la presencia global de los EUA en el océano, por lo que favorecía una estrecha plataforma y un régimen internacional de fondos marinos, temiendo que continuara la escalada de reclamaciones. Las diferencias emergieron del rápido crecimiento en la explotación de minerales provenientes del océano. Estas diferencias dificultarían que el gobierno estadounidense asumiera una posición clara durante un largo lapso. En los años siguientes, la percepción de escasez de reservas de hidrocarburos en tierra, que afectaría la seguridad nacional de EUA, fortaleció

definirlos. Se emitieron dos listas de principios sobre derecho marino que pudieran formar una especie de carta de los fondos marinos, una apoyada por seis países latinoamericanos y nueve afro-asiáticos, y otra basada en las propuestas de Estados Unidos y de Europa occidental. Ninguna de las dos obtuvo consenso. No se logró ningún acuerdo en la limitación de la plataforma continental ni en el régimen que debía adoptarse para los fondos marinos.⁷⁵ La única conclusión del comité fue que los temas abordados aún requerían consideración y que era prematuro elaborar una serie de principios.

En estas circunstancias, la Asamblea General de la ONU creó, en 1968, un comité permanente en la materia, formado por 42 Estados.⁷⁶ Entre 1969 y 1970, se abordaron una buena cantidad de temas que habían quedado pendientes en las convenciones anteriores y algunos nuevos que habían surgido por los avances tecnológicos.⁷⁷ Un buen número de Estados promovía abordar la totalidad de las cuestiones marinas relacionadas como un conjunto en la conferencia. “Por su parte, las potencias marítimas trataron que la conferencia tuviera una agenda reducida y hacían incapié en la cuestión de los

las tendencias a una plataforma amplia (A. Hollick, *op. cit.*, pp. 208ss y 213s, para una visión completa sobre las complejas diferencias dentro del gobierno de Estados Unidos en esos momentos, v. *Ibid.*, capítulo 7).

⁷⁵ A. Hollick, *op. cit.*, pp. 205s.

⁷⁶ *Loc. cit.* y J. Castañeda, “La labor del comité preparatorio de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” en su libro *op. cit.*, p. 71 [1974, en adelante “La labor...”].

⁷⁷ Uno de los temas importantes, para entonces, era la definición de un límite exterior para la plataforma continental, pues la Convención de Ginebra había dejado abierta la posibilidad de reclamar esta zona “hasta donde la posibilidad de las aguas suprayacentes permitiera la explotación” y para estos años esto era mucho más profundo de lo que era posible a finales del decenio de los 1950 (J. Castañeda, “La labor...”, p. 72).

límites”,⁷⁸ ocupando una parte central entre sus preocupaciones mantener la libertad de tránsito en los estrechos marinos.⁷⁹

En 1969, la Asamblea de la ONU aprobó una propuesta presentada por México, conocida como la resolución de la “moratoria”, que establece que mientras no se acordara un nuevo régimen internacional para el mar, Estados y personas estarían obligados a abstenerse de cualquier actividad de explotación en los fondos marinos y que ninguna reclamación sería reconocida.⁸⁰ El mismo año, la Asamblea también aprobó, a propuesta de Malta, hacer una encuesta sobre la conveniencia de “una amplia conferencia sobre el derecho del mar y acerca de las cuestiones que debería tratar, con objeto de revisar esa rama del derecho en su conjunto”.⁸¹

En 1970, se adoptó, finalmente, una Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional. Esta declaración fue aprobada con 108 votos a favor incluido el de Estados Unidos (a pesar de que había inconformidad respecto a la cláusula del “patrimonio común”), ninguno en contra y 14 abstenciones, incluida la de la Unión Soviética.⁸²

⁷⁸ “Las potencias marítimas [mantuvieron su] interés en elaborar una agenda limitada a ciertas cuestiones esenciales, como la anchura del mar, el límite exterior de la plataforma continental, un régimen preferente de apropiación de recursos por el Estado ribereño sujeto a ciertas condiciones y, sobre todo, el paso por los estrechos. Por su parte, los países en desarrollo... pretendían, con razón, que los diversos temas del mar fueran tratados conjuntamente (*Ibid.*, pp. 72s y 81, bastardillas en el original)”.

⁷⁹ “For the United States and its maritime Western allies, the key trade-off fostering agreement on a 12 mile territorial sea provision was inclusion in the same document of an assured right of transit through straits used for international navigation. The Soviet and the Eastern Europe group also very much wanted an assured right of transit through straits (though they would not concede more than they already had –a 12 mile territorial sea– to get what they wanted). This made a formidable coalition”. El reconocimiento de mares territoriales de más de 12 millas hubiera cerrado 116 estrechos estratégicos a la navegación mundial, entre ellos el canal de la Mancha, los estrechos de Gibraltar, Málaga y Hormuz, mientras para la Unión Soviética hubiera significado quedar aislada del mar por largos periodos (R. Friedheim, *op. cit.*, p. 84ss y A. Hollick, *op. cit.*, pp. 235s y 254).

⁸⁰ *Ibid.*, p. 73 y Friedheim, *op. cit.*, p. 30.

⁸¹ J. Castañeda, “La labor...”, p. 73.

⁸² R. Friedheim, *op. cit.*, p. 30 y A. Székely, *op. cit.*, p. 191. El texto de la declaración está en A. Székely (*Ibid.*, pp. 189ss).

En el resto de los temas, las negociaciones parecían estancadas en esos momentos. En 1970, Estados Unidos anunció oficialmente una nueva política de aceptar un mar territorial de 12 millas en conjunto con libertad de navegación en los estrechos y derechos pesqueros preferenciales para los Estados costeros.⁸³ Poco después, como parte de una visión distinta de la política exterior estadounidense, la administración de Richard Nixon presentó una propuesta de tratado sobre el área internacional de los fondos marinos notablemente liberal, dadas las posiciones estadounidenses previas.

Este documento preveía que la jurisdicción nacional en el fondo marino terminara en la isobata de 200 metros, otorgando a los Estados costeros el derecho a explorar y explotar los recursos en una “*trusteeship zone*” más allá de este límite, con la obligación de compartir los recursos con instituciones internacionales de fomento al desarrollo, y autorizando a una agencia internacional a garantizar acceso a la minería de los fondos marinos a Estados y corporaciones privadas bajo licencia.⁸⁴ Sin embargo, las expresiones públicas de la política estadounidense no subrayaban que la posición estadounidense suponía un *quid pro quo* de estas concesiones a cambio de libertad de tránsito y sobrevuelo por los estrechos.⁸⁵ La propuesta de Estados Unidos no tuvo amplio eco en las negociaciones sobre el derecho marino.⁸⁶

El mismo año, Estados Unidos presentó una propuesta a favor de que se convocara a una sola negociación internacional sobre todas las cuestiones marinas bajo discusión.⁸⁷

“The Soviets, of course, perceived the gradual shifts in U.S. policy toward a costal-state

⁸³ A. Hollick, *op. cit.*, p. 237.

⁸⁴ Esta propuesta estadounidense se presentó incluso ante la inconformidad de las compañías petroleras y de otros sectores vinculados a los intereses económicos de ese país (R. Friedheim, *op. cit.*, pp. 30s). Esto fue posible por la centralización de la política petrolera y exterior en la administración Nixon (A. Hollick, *op. cit.*, p. 237).

⁸⁵ *Ibid.*, p. 235.

⁸⁶ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁷ *“This move represented a backing off from a position favoring separate negotiating packages and was consistent with the preferences of those favoring to use the generous U.S. position on the seabed as a trade-off for free transit through international straits (A. Hollick, op. cit., p. 237)”*.

approach as a deliberate effort to buy Group of 77 good will".⁸⁸ Buena parte de las posiciones asumidas por Estados Unidos y la Unión Soviética durante el periodo de la administración Nixon estuvieron dictadas por consideraciones sobre el equilibrio mundial de la Guerra Fría, intentando ganar Estados adeptos para los respectivos bloques. Sería, debe considerarse, el escaso lapso de éxito del embargo petrolero de la OPEP.⁸⁹

En 1970, la Asamblea General de la ONU aprobó en una resolución convocar a una nueva conferencia del mar en 1973. Aún entonces se presentaron diferencias entre las potencias que deseaban una agenda más limitada y la mayoría de los países en desarrollo que buscaban llevar todos los temas de su interés. Esta última posición prosperó y el comité de fondos marinos se convirtió en una Comisión Preparatoria de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aumentando además el número de países involucrados a 86 y luego a 91.⁹⁰

El periodo preparatorio fue uno en el que básicamente comenzaron a definirse coaliciones claras de Estados y se asumieron posiciones por grupos.⁹¹ Terminó sin contar siquiera con propuestas de tratados o artículos; simplemente aprobó una extensa lista de 150 puntos, que incluía todas las preocupaciones de los distintos grupos. En esta lista no aparecían posibilidades de acuerdo, sino que se incluían simplemente los distintos intereses de las coaliciones de Estados.⁹²

⁸⁸ *Ibid.*, p. 254.

⁸⁹ V. A. Hollick, *op. cit.*, p. 352.

⁹⁰ J. Castañeda, "La labor...", p. 75.

⁹¹ "The coalitions that emerged... reflected the early stages of the law of the sea exercise. The three principal groups were the group of 77, the maritime states, and the landlocked/geographically disadvantaged states (LL/GDS). The group of 77 coalition included delegates from Africa, Asia, and Latin America. It has its roots in UNCTAD and other UN negotiations (A. Hollick, *op. cit.*, 250ss, v. para una discusión de los grupos y sus intereses)". Para las distintas posiciones sostenidas entre los Estados latinoamericanos, v. J. Castañeda, "Las posiciones de los Estados latinoamericanos en relación con el Derecho del Mar", en su libro *op. cit.*, pp. 48ss [1973, en adelante "Las posiciones..."].

⁹² R. Friedheim, *op. cit.*, p. 31. La lista completa está en A. Hollick, *op. cit.*, pp. 394-397.

VII

Como he querido mostrar, para cuando comenzó la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se habían acumulado los problemas de jurisdicción y en su mayor parte permanecían en un *impasse*, aunque se había avanzado en la definición de posiciones. Los problemas fundamentales eran la definición de los límites en las jurisdicciones del mar territorial, la plataforma continental, y algún tipo de zona para la explotación de los recursos contiguos, sobre cuya naturaleza aún no aparecía ningún acuerdo. A esto se agregaba la cuestión del régimen de los fondos marinos.

Para las potencias marítimas, aunque con matices y otros intereses conflictivos, la prioridad eran las cuestiones de seguridad:⁹³ lograr consenso en un mar territorial que no superara las doce millas, principalmente para mantener las condiciones estratégicas de navegación militar, garantizar la libertad de navegación por los estrechos⁹⁴ y, en general, mantener lo más inalterado posible el régimen grociano de libertad de los mares. En lo que se refiere a las zonas de explotación de recursos, Estados Unidos había propuesto una zona de acceso preferencial.⁹⁵ En los fondos marinos, aceptarían el establecimiento de una autoridad internacional para su administración, bajo un régimen de licencias, y que permitiera el acceso a particulares.

Ninguna de estas posiciones era aceptable para los países menos desarrollados. En términos generales, se definían alrededor de intereses económicos e ideológicos.⁹⁶

⁹³ "As it turned out, preventing creeping economic jurisdiction was less salient to major maritime states than preventing coastal-state control of movement rights. The major maritime states accepted the 200-mile EEZ as part of an explicit package (R. Friedheim, *op. cit.*, p. 114)".

⁹⁴ V. A. Hollick, *op. cit.*, pp. 293s.

⁹⁵ "La tendencia representada por las potencias pesqueras en lo que respecta al mar territorial y a la explotación de los recursos vivos en mares adyacentes a las costas consistió en el reconocimiento de un mar territorial de doce millas como máximo y, más allá de ese límite, de derechos del Estado ribereño principalmente para la conservación de los recursos vivos, y, con el tiempo, de derechos privilegiados de apropiación de una parte de la pesca de la zona", excluyendo así mayores beneficios económicos y de exclusividad (J. Castañeda, "Negociaciones...", p. 163)".

⁹⁶ A. Hollick, *op. cit.*, p. 4.

Vinculaban el mar territorial con la zona de explotación de recursos marinos; para algunos de estos países resultaba inaceptable cualquier propuesta que supusiera menos que derechos soberanos sobre esta zona, hasta 200 kilómetros desde la costa, con lo que la plataforma continental no era un tema de excesiva relevancia en esas condiciones. Salvo en respaldo de los intereses de los países que colindaban con estrechos, y que buscaban cerrarlos a la navegación militar, no había mucha definición en este tema. Para los fondos marinos, promovían una autoridad internacional que se encargara, con diversos grados de exclusividad, de la explotación de los recursos y cuyas ganancias fueran distribuidas en beneficio del mundo, de la ONU y particularmente de los países en desarrollo.

El problema esencial a resolver, entonces, era equilibrar las demandas de jurisdicción en las zonas adyacentes de los Estados costeros. Los países menos desarrollados comenzaron a idear diversas alternativas que garantizaran su acceso exclusivo a los recursos y que pudieran ser aceptables para las potencias. El grupo de Estados territorialistas buscaban identificar la zona de 200 millas de explotación de recursos con el mar territorial y propusieron un régimen dual, que no sería aceptado porque abría la posibilidad de que facilitara la reclamación sucesiva de jurisdicciones sobre la zona, por la difícil interpretación de a quién corresponderían los derechos residuales no identificados expresamente en el tratado.⁹⁷

Ante esas posiciones conflictivas “empezó a surgir un concepto nuevo e intermedio: el del llamado ‘mar patrimonial’ o zona económica exclusiva” de 200 millas desde la costa.⁹⁸ El primero en proponer este tipo de concepto fue el embajador de México, Jorge Castañeda, en agosto de 1971. Posteriormente, la Conferencia de los Países del Caribe

⁹⁷ J. Castañeda. “México y el nuevo Derecho del Mar” en su libro *op. cit.*, p. 200 [1985. en adelante “México...”].

sobre Problemas del Mar, de junio de 1972, adoptó la Declaración de Santo Domingo, donde se diferenciaba claramente este concepto del de mar territorial, y apenas unos días después, varios Estados africanos en el Seminario Regional sobre el Derecho del Mar de Yaoundé asumían una postura esencialmente similar, bajo el nombre de zona económica exclusiva. Este último nombre habría de prosperar, debido a las controversias que implicada el término “patrimonial” para los países anglosajones. El contenido de estas propuestas fue presentado por Kenya en 1972 y por Colombia, México y Venezuela como un proyecto de artículos en 1973.⁹⁹ Este proyecto:

identificaba los derechos del Estado costero como ‘derechos de soberanía’. Éstos se referían no sólo a los recursos vivos, sino también a los no renovables; al emplazamiento y uso de islas artificiales y a toda suerte de instalaciones que debían ser reguladas por el Estado costero, así como a la investigación marina científica y a la preservación del entorno y el ambiente marítimo. Este proyecto incluía, obviamente, disposiciones sobre libertad de navegación y sobrevuelo para los barcos y las aeronaves de todos los países en las 200 millas.¹⁰⁰

Alrededor de estas propuestas se fraguó el acuerdo en estas materias. “*When, in late 1973, the Soviets abruptly switched their position to one favoring a 200-mile resource zone, it was billed as an indication of Soviet flexibility but in fact was taken in anticipation of a U.S. move in this direction. Once the Soviets had accepted a 200-mile zone approach, the pressure against U.S distant water interests was overwhelming and the U.S. followed suit*”.¹⁰¹

Aunque aún tomaría varios años en afinar los detalles, parte de cuya solución se encontraría en el grupo Castañeda-Vindenes,¹⁰² este concepto fue el centro de la

⁹⁸ *Ibid.*, p. 201.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 201 ss. Sobre el papel de Castañeda, v. A. Hollick, *op. cit.*, p. 286.

¹⁰⁰ J. Castañeda, “México...”, pp. 202s. Esta propuesta fue el centro que aglutinó al Grupo de Estados Costeros, que convocó y presidió México, y fue uno de los más amplios de la conferencia.

¹⁰¹ A. Hollick, *op. cit.*, p. 254. “*There was a contest between the United States and the Soviet Union... to see who could get the most out of announcing first in favor of the 200-mile EEZ* (R. Friedheim, *op. cit.*, p. 101).

¹⁰² V. J. Castañeda, “Negociaciones...”, pp. 178ss y “México...”, pp. 212ss. Cfr. A. Hollick, *op. cit.*, p. 326s.

solución de los principales problemas de la conferencia.¹⁰³ *“After the United States and the Soviet Union joined the Latin Americans and Africans in support of the EEZ, they were no longer interested in restricting the framework of the EEZ and, with it, their own newly acquired rights. Yet they still were concerned with ‘creeping jurisdiction’”*.¹⁰⁴ En los siguientes años, se llegaría a las formulaciones de los derechos de soberanía “sobre los recursos” y a la aceptación de la definición de la zona como *sui generis*, para evitar que pudiera justificarse la acumulación de jurisdicciones sobre la zona.¹⁰⁵ Este sería el acuerdo central de la conferencia: *“the basic trade-off of a 200-mile EEZ for a relatively narrow 12-mile territorial sea and the right of transit through straits held up”*.¹⁰⁶ Finalmente, *“after the first phases of negotiation, some opponents of enclosure...came to realize that they could reap enormous benefits from the issue they supposedly conceded away by their shift of negotiation stances on enclosure. They could win on both straits and resource jurisdiction”*.¹⁰⁷

Asimismo, se logró un acuerdo sobre el paso a través de los estrechos, no sin que debieran ceder en sus demandas los países aledaños. Aún contando con el acuerdo básico, las potencias marítimas demandaban que se caracterizara como libertad de tránsito, mientras los países del Grupo de los 77 pedían que se tratara de paso inocente con lo cual se hubiera limitado la eficiencia para fines militares y estratégicos, especialmente en el caso de los submarinos, pues eso suponía que navegaran en superficie y con la bandera izada, y también representaba problemas para el transporte de petróleo, porque los Estados costeros tendrían libertad de imponer estándares a los barcos. Finalmente, se logró un compromiso bajo el concepto de “paso en tránsito”, que

¹⁰³ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 100 y 106.

¹⁰⁵ V. *Ibid.*, pp. 107-111 y J. Castañeda, “Negociaciones...”, p. 179.

¹⁰⁶ R. Friedheim, *op. cit.*, pp. 34 y 36.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 95.

implicaba el paso de las naves en su “modo normal”, lo que para los submarinos suponía sumergidos.¹⁰⁸

Con la aceptación de la Zona Económica Exclusiva se modificaron las posiciones respecto a la plataforma continental. En este asunto estaba en juego la jurisdicción sobre la explotación de hidrocarburos en el fondo marino.¹⁰⁹ Antes de la adopción de la Zona Económica Exclusiva, las potencias marítimas estaban entre los que mantenían una oposición más decidida a que la plataforma continental se extendiera hasta el borde del margen continental, de nuevo para impedir intentos de acumulación de jurisdicciones. Después, “*the core of support for putting the geological margin under national jurisdiction came from the major states that formerly led the narrow-national-jurisdiction forces. Once they switched their position on the 200-mile EEZ, they did so with a vengeance!*”.¹¹⁰ Tras un periodo de oposición de la Unión Soviética, que por otro lado había perdido parte de su influencia en la conferencia, se adoptó una definición de la plataforma continental que podría llegar hasta las 350 millas náuticas, aunque estableciendo procedimientos complejos para su delimitación.¹¹¹

Entre los temas más importantes de la conferencia quedaba aún pendiente la definición del régimen para los fondos marinos. En esto se mantuvo un largo periodo de estancamiento, mientras se acordaban los detalles de temas en que ya estaban dadas las coincidencias básicas. En un discurso de abril de 1976, Henry Kissinger estableció los avances en la posición internacional de Estados Unidos en asuntos de la ley del mar.¹¹² La intervención del secretario de Estado respondió más que a un interés en la ley del

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 91ss.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 113.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 120. “*On the subject of the continental margin, by 1976 the U.S. was notably more reluctant to share revenues from exploitation within 200 miles. The U.S. called for coastal state control over continental margin resources beyond 200 miles to a precisely defined limit (A. Hollick, op. cit., p. 358)*”.

¹¹¹ R. Friedheim, *op. cit.*, p. 120.

¹¹² V. A. Hollick, *op. cit.*, p. 358s.

mar por sí, a uno más amplio de intervenir públicamente en el debate Norte-Sur.¹¹³ De esta forma, la postura de Kissinger presentó nuevas propuestas para la administración del fondo marino, más cercanas a las posturas sostenidas por los Estados menos desarrollados. En ella proponía: una empresa internacional con derechos a realizar actividades mineras en igualdad de condiciones; que los interesados en obtener concesiones mineras en los fondos marinos tendrían que proponer dos sitios, uno de los cuales sería reservado a la empresa internacional; de la extracción minera se extraerían beneficios para los Estados menos desarrollados, y las compañías mineras se comprometerían a compartir tecnología y conocimientos con los Estados menos desarrollados interesados en la minería en los fondos marinos.¹¹⁴

Estas propuestas renovarían la actividad en las negociaciones de la convención de la ONU. Sin embargo, con la llegada de la administración de James Carter el interés en los temas marinos por parte de Estados Unidos, ya superados los temas que más le preocupaban, disminuyó considerablemente y quedó en manos de la delegación norteamericana en la conferencia, que continuó avanzando según los lineamientos planteados.¹¹⁵ Así, al contrario de los que se esperaba en las negociaciones, Estados Unidos no avanzó nuevas propuestas.¹¹⁶

VIII

La característica fundamental del proceso de negociación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue la regla de negociación por consenso, que establecía que las resoluciones no se llevarían a votación por mayoría hasta que se hubieran agotado todos los esfuerzos para alcanzar el consenso. Durante el decenio de

¹¹³ *Ibid.*, p. 352.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 356.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 359ss.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 361.

los 1970, las negociaciones funcionaron así debido a la importancia para todos los actores, especialmente las potencias marinas, de contar con definiciones claras de las jurisdicciones para detener la escalada de reclamaciones que ocurrió en los años previos.¹¹⁷

En el decenio de los años 1970, Estados Unidos había mantenido una postura marítima conforme con su visión del estado de la geopolítica mundial, que competía con la Unión Soviética por el apoyo del entonces fortalecido grupo de países del Tercer Mundo. Eso explica las concesiones que Henry Kissinger presentó en 1976. En el decenio siguiente el equilibrio de fuerzas cambió. La nueva administración estadounidense no veía un mundo en que fuera posible coexistir y repartir la influencia entre los Estados:

The new Reagan administration... was elected on a platform extolling the private sector as the only legitimate basis of economic life...the seabed provisions... were not only less than what U.S. miners needed, but an insult to their value system. The entire scheme was fundamentally unacceptable...The Reagan administration was going to fight the ideology of the NIEO with its own free-market approach. In 1981, U.S. representatives announced a comprehensive policy review of the entire U.S. position, and for all practical purposes the United States dropped out of the negotiation while the review was being undertaken.¹¹⁸

Ante las nuevas posiciones asumidas, los jefes de la delegación estadounidense renunciaron molestos por el abandono de importantes acuerdos que habían logrado en los últimos años. En 1982, una nueva delegación estadounidense regresó a las negociaciones, no con una propuesta de revisión del texto negociado en la conferencia, sino con un “libro verde”, una sección totalmente nueva del apartado sobre el régimen de los fondos marinos, regresando a una posición de mucho tiempo atrás, evidentemente

¹¹⁷ El esquema de negociación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no es el menos interesante de los temas a analizar en esta historia. Al contrario, quizá la negociación internacional más amplia en temas y participantes y una de las más complejas, creó las condiciones para que los países menos desarrollados tuvieran amplia influencia en el desarrollo del régimen y se experimentó con mecanismos, como el trabajo en grupos informales, que pueden ser de gran utilidad en caso de que vuelva a ocurrir una negociación de esta naturaleza. Además, mostró que a pesar del largo tiempo, recursos y compromiso que requiere, es posible hacerlo. Para ello, v. R. Friedheim, *op. cit. passim*.

inaceptable para la mayoría de los países en la convención. A pesar de los intentos de acercamiento, Estados Unidos rechazó cualquier negociación que no fuera su propia propuesta.¹¹⁹ “*The purpose of the Green Book turned out to be justification of the Reagan Administration’s planned defection*”.¹²⁰

Una de las consecuencias del método consensual adoptado en la convención es que cualquier Estado puede boicotear el resultado. Ante la imposibilidad de avances a favor de su posición, Estados Unidos llamó la convención a votación.¹²¹ Después del estatutario y ahora inútil periodo de espera tras la convocatoria, la convención se aprobó con 130 votos a favor, cuatro en contra (Venezuela, Estados Unidos, Israel y Turquía) y 17 abstenciones (el bloque soviético y varios Estados industrializados).¹²² “*The Reagan administration got what it wanted. It preserved its ideological purity, and it also gained all of the benefits of the treaty without binding itself by signing and ratifying it*”.¹²³

IX

El desarrollo de las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar debe entenderse como resultado del esfuerzo de las llamadas “potencias marítimas”, en particular de Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, por corregir los efectos no deseados de las declaraciones Truman de 1945. A los ojos de las potencias, la

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 245.

¹¹⁹ “*When the United States returned, it provided delegates, as promised, a document—the ‘Green Book’ after the color of its cover—which was supposed to reflect what changes the United States wanted to make to Part XI (the seabed issues). It demanded that the delegates turn the result of eight years of formal negotiations completely on its head. It required that the majority surrender to the United States (Ibid., p. 226 y 39s)*”.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 245s.

¹²¹ “El voto se llevó a cabo a instancias de los Estados Unidos para evitar la aprobación por consenso de la convención y marcar su oposición a ella. Tuvo la virtud de poner de relieve el número tan reducido de países que votaron en contra... así como las razones específicas de las objeciones: Venezuela, sólo por un artículo sobre delimitación de espacios marítimos; Israel, porque la conferencia quedaba abierta a la firma de la OLP; Turquía, por la prohibición de reservas; y sólo Estados Unidos por su objeción general a una parte importante de la convención, la que se refiere a la explotación de los fondos marinos (J. Castañeda. “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el futuro de la diplomacia multilateral” en su libro *op. cit.*, p. 189 n. 1)”.

¹²² R. Friedheim, *op. cit.*, p. 40.

consecuencia más desafortunada e inaceptable de esos documentos fueron las reclamaciones unilaterales de mares territoriales de hasta 200 millas náuticas, principalmente en Sudamérica. Así, resultó necesario resarcir los efectos indeseables de estas medidas en los intereses comerciales y, sobre todo, en los intereses geoestratégicos y militares de las potencias. El centro de esas preocupaciones era, entonces, el límite exterior del mar territorial y sus consecuencias para el derecho de tránsito en los estrechos.

Los resultados parciales de la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar —el establecimiento de un límite de 12 millas náuticas para el mar territorial, el régimen especial de los estrechos y la creación de la Zona Económica Exclusiva, ésta como la inusualmente benéfica concesión de las potencias a los reclamos del tercer mundo— dejaron satisfechos los intereses militares de las potencias, al mismo tiempo que resultaron aceptables para el cambiante equilibrio de fuerzas de los intereses pesqueros internos de Estados Unidos. La base del acuerdo sobre estos temas se alcanzó en las primeras etapas de las negociaciones; de hecho, las potencias marítimas estaban de acuerdo con ello desde antes de la primera sesión sustantiva de la conferencia, que se llevó a cabo en Caracas en 1974.¹²⁴

El desarrollo posterior de las negociaciones, sus avances, estancamientos, retrocesos y caprichos, puede entenderse mejor como parte de un mundo en Guerra Fría. En buena medida, la cambiante política exterior de Estados Unidos prácticamente determinó su parcial estancamiento, su reactivación y su desenlace parcialmente decepcionante.

¹²³ *Ibid.*, p. 247.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 89 y 333.

Las potencias ya habían ganado lo que querían —el derecho a que sus embarcaciones militares navegaran libremente más allá de las 12 millas de la costa y a través de los estrechos— desde los primeros años de la conferencia. El resto del tiempo se dedicaron a erosionar los efectos más inconvenientes del acuerdo que creó la Zona Económica Exclusiva. Una vez logrado esto, la importancia de alcanzar un acuerdo en materia de la explotación de los fondos marinos era menor para el gobierno estadounidense, que durante algún periodo siguió una política encaminada a objetivos estratégicos más amplios.

La recuperación de las negociaciones en 1976 respondió a las propuestas de Henry Kissinger, como secretario de Estado estadounidense, para destrabar el *impasse* sobre la empresa para la administración de los fondos marinos; ello con el afán de congraciarse con los países del Tercer Mundo, frente a la URSS. Asimismo, fue la llegada de la administración Reagan al gobierno estadounidense, con su ideológica visión del mundo, lo que forzó la votación de la convención, que terminó con las expectativas de una solución por consenso. De esta manera, el desarrollo de la conferencia estuvo determinado, de manera importante, por el comportamiento de Estados Unidos y por la visión que su política tenía del enfrentamiento estructural con la Unión Soviética.

A pesar de que los miembros del Grupo de los 77 lograron influir en el proceso y avanzar sus intereses en varias áreas económicas, no fue así cuando hubo intereses de las grandes potencias de por medio.

En cuanto a los resultados prácticos de la conferencia, en diversas áreas, que representan un triunfo de las posiciones perseguidas por países como México, pronto se apreció que las potencias marítimas eran las más beneficiadas.¹²⁵

¹²⁵ “As observers of the bargain process subsequently discovered when they looked at the area, quantity and quality of resources put under national jurisdiction, the major developed states with ocean coasts turn out to be the big winners at the conference”. Estados Unidos, por ejemplo, obtuvo derechos soberanos sobre 3.9 mil millones de acres, cuando su extensión continental alcanza sólo 2.3 mil millones de acres (*Ibid.*, pp. 89 y 136 n. 49). Para 1976, se había asumido “the more sober recognition that these three maritime nations [Estados Unidos, Unión Soviética y el Reino Unido] as well as other developed countries such as Canada, Australia and Norway were the principal beneficiaries of a 200-mile zone (A. Hollick, *op. cit.*, p. 286)”. Así lo señaló posteriormente Jorge Castañeda: “una de las críticas más serias que se hicieron al establecimiento de la zona económica exclusiva, y al concepto mismo de la zona, era que iba a beneficiar sobre todo a algunas grandes potencias, con amplias costas, que eran los países que en menor grado las necesitaban, en vez de beneficiar especialmente a los países en desarrollo. Es cierto que la zona económica exclusiva sí benefició a países tales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Soviética, por la enorme extensión de sus costas, pero también es cierto que benefició a muchos países en desarrollo, como México en primer término y varios países sudamericanos. Eran estos países e desarrollo los que en verdad necesitaban la protección de un instrumento que impidiera la pesca a menudo abusiva de las grandes potencias frente a sus costas (‘México...’, p. 220)”.

LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

En 1983, Alonso Gómez-Robledo Verduzco resumió los cambios en el derecho marítimo:

El nuevo derecho del mar... incluye nuevas zonas de jurisdicción nacional, como la zona económica exclusiva y las aguas archipelágicas; incluye nuevas definiciones de conceptos ya existentes, como la plataforma continental, mar territorial y el paso por los estrechos; así como el totalmente nuevo concepto del área internacional de fondos marinos como patrimonio común de la humanidad.¹

En las siguientes páginas haré un breve recuento de las principales características de las áreas de jurisdicción nacional, tal como quedaron codificadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, a la que me referiré como Convemar, simplemente por razones de economía verbal.

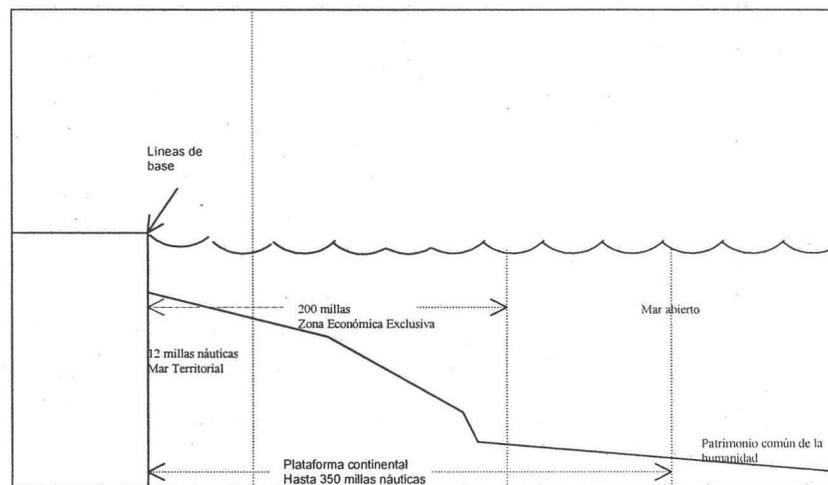


Gráfico 1. Perfil esquemático del margen continental y zonas de jurisdicción nacional

El artículo 2 de la Convemar establece que “la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores... a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial” y que “esta soberanía se extiende

¹ *El nuevo derecho del mar. Guía introductiva a la Convención de Montego Bay*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 27 (en adelante, *El nuevo derecho del mar*).

al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar”.² Bajo esta definición, “todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas, medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”;³ es decir a partir de la línea de base normal —la línea de bajamar a lo largo de la costa—, o a partir de “líneas de base rectas”.⁴

Además de este mar territorial, la Convemar en su artículo 33, prevé la adopción de una Zona Contigua, en la que es posible instaurar ciertos tipos de control aduanero y sanitario, de hasta 24 millas contadas a partir de las líneas de base; si bien parece cierto que esto arroja alguna incertidumbre sobre el tipo de jurisdicción del Estado en la zona económica exclusiva.⁵

En su parte III “Estrechos utilizados para la navegación internacional”, la Convemar codificó los compromisos logrados en esta materia que, como hemos visto antes, desempeñaron un papel central en los *trade-offs* de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. El contenido básico de estos acuerdos es que en “los estrechos utilizados para la navegación internacional entre una parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva, y otra parte de alta mar o de una zona económica exclusiva”, “todos los buques y aeronaves gozarán del derecho de paso en tránsito, que no será obstaculizado”. Este “paso en tránsito” supone fundamentalmente

² Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Montego Bay, artículo 2, fracciones 1s (En adelante, *Convemar*, art. 2, fr. 1s). Para estas referencias me sujeto al texto incluido en los anexos de Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *El nuevo derecho del mar*, pp. 153-462.

³ *Convemar*, arts. 3s.

⁴ “En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras, o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base de la que la ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados (*Convemar*, arts. 5 y 7)”. La utilización de líneas de base rectas crea nuevas áreas de aguas interiores, sujetas a ciertas variaciones de paso inocente. Para esto, v. A. Gómez-Robledo Verduzco, *Derecho del mar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-McGraw-Hill, 1997, pp. 15ss (En adelante, *Derecho del mar*).

que esos transportes “avanzarán sin demora por o sobre el estrecho”, se abstendrán de toda amenaza o uso de la fuerza y “se abstendrán de toda actividad que no esté relacionada con sus modalidades normales de tránsito rápido e ininterrumpido”.⁶

Como he mencionado antes, el cambio más trascendente en el derecho marítimo en la segunda mitad del siglo XX fue la adopción del concepto de zona económica exclusiva. La Parte V, artículo 55, de la Convemar, recoge el compromiso entre los distintos grupos de países, que pretende crear la zona económica exclusiva como un área de jurisdicción *sui generis*, para impedir un conflicto sobre derechos residuales, al evitar que se asimile tanto al mar territorial como al alta mar:

La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados, se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención.

En ella, el Estado ribereño tiene:

*Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos.*⁷

De esta manera, “la zona económica exclusiva no puede ser considerada parte integrante del territorio del Estado costero; éste ejerce solamente una jurisdicción y control para ciertos fines específicos, sobre todo en lo que concierne a la pesca, la preservación del medio marino, a fin de eliminar los peligros de contaminación, y la investigación científica”.⁸

⁶ *Ibid.*, 26 y n. 56.

⁷ *Convemar*, arts. 37-39.

⁸ *Convemar*, art. 56. Las bastardillas son mías, y están puestas para señalar el acuerdo que permitió concretar consensos sobre la zona económica exclusiva al establecer una soberanía calificada sobre uso de recursos, como distinta de una soberanía sobre la zona.

⁸ A. Gómez-Robledo Verduzco, *El derecho del mar*, p. 35.

La anchura de la zona económica exclusiva “no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base, a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”.⁹ Es decir que los derechos calificados de soberanía previstos para esta área se ejercen en una franja adyacente al mar territorial de 188 millas marinas, a partir del límite exterior de un mar territorial, suponiendo una anchura de 12 millas marinas para éste.

En la proclama Truman sobre la plataforma continental de 1945, “*the Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control*”.¹⁰ Como ya hemos visto, en un comunicado de prensa, el gobierno estadounidense consideró la isobata de 200 metros como un límite prudente para esta reclamación.

Con la intención de limitar las reclamaciones indiscriminadas, en 1958, la Convención sobre la Plataforma Continental de Ginebra, en su artículo 1, estableció que “la expresión ‘plataforma continental’ designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marinas adyacentes a las costas pero situadas fuera 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 dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas”.¹¹ El siguiente artículo añade que “El Estado ribereño ejerce

⁹ *Convemar*, art. 57.

¹⁰ En A. Hollick, *op. cit.*, p. 392.

¹¹ Las bastardillas son mías y están puestas para señalar la fórmula que creaba la oportunidad para reclamaciones potencialmente ilimitadas sobre el fondo marino. El texto íntegro de esta convención está en Emilio O. Rabasa *et. al.*, *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp. 295-299.

derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la explotación de sus recursos naturales”.¹²

De cualquier manera, las preocupaciones de los Estados sobre la jurisdicción y límite de la plataforma y el margen continentales continuaron.¹³ Estas preocupaciones llevaron a que el concepto de la plataforma continental legal se ampliará para incluir el talud geológico continental, con lo que esto se convirtió en una extensión de la zona económica exclusiva.¹⁴ Como lo señaló Tommy T. B. Koh, último presidente de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:

El artículo 76, que se refiere a la plataforma continental, incorpora nuevas normas jurídicas, pues ha hecho extensivo el concepto de plataforma continental al talud continental y a la emersión continental.¹⁵

Así, ese artículo de la Convemar define en su párrafo 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 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.

Los siguientes párrafos de este artículo son una codificación de los complejos detalles de la delimitación de esa plataforma:¹⁶

¹² En opinión de R. Friedheim, *“the Continental Shelf Convention of 1958 only made matters worse. Article 1 of the convention provided three criteria under which a coastal state could establish a legal continental shelf: (1) a coastal state could claim the continental shelf out to 200 meters depth in water; (2) a coastal state could claim sovereignty and not merely jurisdiction to a seabed area beyond 200 meters if the areas permitted exploitation; (3) a coastal state’s claim to the continental shelf was to be limited by the standard of ‘adjacency’ (op. cit., p. 113).*

¹³ *“The principal issue was about jurisdiction of oil and gas exploitation of the seabed... Since oil and gas are geographically fixed resources, the law of capture, which humankind had for centuries used to manage wandering resources, was never an appropriate rule for managing oil and gas operations. There was no successful oil and gas exploitation of a seabed find in waters deeper than 600 feet until the later years of the UNCLOS III negotiation, but technology was improving rapidly and specialists were already raising questions about the legality of oil and gas operations in the geological margin during the late 1960s (Ibid. pp. 113s)”.*

¹⁴ *Ibid.* p. 114.

¹⁵ *“Una constitución para los océanos. Declaraciones de Tommy T. B. Koh, de Singapur, Presidente de la Tercera Conferencias de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar” en A. Gómez-Robledo Verduzco, El nuevo derecho del mar, p. 337.*

3. El margen continental comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental. No comprende el fondo oceánico profundo con sus crestas oceánicas en su subsuelo.

4. a) Para los efectos de esta Convención, el Estado ribereño establecerá el borde exterior del margen continental, dondequiera que el margen se extienda 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, mediante:

i) Una línea trazada de conformidad con el párrafo 7, en relación con los puntos fijos más alejados en cada uno de [los] cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos 1% de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental; o

ii) Una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con los puntos fijos situados a no más de 60 millas marinas del pie del talud continental:

b) Salvo prueba de lo contrario, el pie del talud continental se determinará como el punto de máximo cambio de gradiente en su base.

5. Los puntos fijos que constituyen la línea de límite exterior de la plataforma continental en el lecho del mar, trazada de conformidad con los incisos i) y ii) del párrafo 4, 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 isóbata de 2,500 metros, que es una línea que une profundidades de 2,500 metros.

Además de otros detalles técnicos, en los siguientes párrafos se establece que el Estado ribereño deberá informar de la delimitación más allá de 200 millas, a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, cuya creación se contempla y caracteriza en el Anexo II de la Convemar, la cual hará recomendaciones que servirán de base para que el Estado determine los límites de su plataforma, los cuales “serán definitivos y obligatorios”. Debe destacarse que el artículo 7 de ese anexo señala que corresponderá a los Estados ribereños establecer el límite exterior de la plataforma continental, con lo que la comisión tiene funciones básicamente de asesoría, y que el artículo 9 establece que “las actuaciones de la Comisión no afectarán a los asuntos relativos a la fijación de los límites entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente”.

¹⁰ Una discusión de la variedad de detalles involucrados en la delimitación de la plataforma continental se encuentra en Victor Prescott, “National Rights to Hydrocarbon Resources of the Continental Margin Beyond 200 Nautical Miles” en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. 51-82.

Los derechos que ejerce el Estado ribereño sobre la plataforma continental están definidos en el artículo 77:

1. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la explotación de sus recursos naturales.
2. Los derechos a los que se refiere el párrafo 1 son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explota 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.

La parte XI de la Convemar, “La zona”, define la situación de los fondos marinos de la alta mar. Ésta se adoptó originalmente sin hacer modificaciones en respuesta a los cuestionamientos de la administración Reagan debido a la falta de viabilidad de un acuerdo. El artículo 136 establece que “la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad”, fórmula que la conferencia decidió no especificar para evitar que continuaran indefinidamente las controversias. Mientras el artículo 137 define la condición jurídica de la zona:

1. Ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la Zona o sus recursos, y ningún Estado o persona natural o jurídica podrá apropiarse parte alguna de la Zona o sus recursos. No se reconocerá tal reivindicación o ejercicio de soberanía o de derechos soberanos ni tal apropiación.
2. Todos los derechos sobre los recursos de la Zona pertenecen a toda la humanidad, en cuyo nombre actuará la Autoridad. Estos recursos son inalienables. No obstante, los minerales extraídos de la Zona sólo podrán enajenarse con arreglo a esta Parte y a las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad.

Además, el artículo 134, párrafo 4, señala que “ninguna de las disposiciones de este artículo afectará al establecimiento del límite exterior de la plataforma continental, de conformidad con la Parte VI, ni a la validez de los acuerdos relativos a delimitación celebrados entre Estados con costas adyacentes o situados frente a frente”.

Esta parte XI de la Convemar estableció un complicado sistema de administración de los fondos marinos por parte de la Administración, que no abordaré aquí en detalle, por sobrepasar los alcances de este documento.

II

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, doce meses después de que el instrumento de ratificación número sesenta fue depositado por Guyana.

México fue uno de los primeros países en firmar y ratificar este instrumento. El 10 de diciembre de 1982 firmó la convención en Montego Bay y el Senado de la República votó su aprobación el 29 de diciembre del mismo año. El 21 de febrero del año posterior, México depositó su instrumento de ratificación ante el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, el cual fue promulgado en México el 18 de mayo de 1983 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio siguiente.¹⁷

Caso contrario fue el estadounidense. Como escribí antes, para la administración Reagan las provisiones de la Convemar respecto a la administración de los fondos marinos resultaron repentinamente inaceptables, particularmente las que imponían controles a la producción, obligaban a los Estados más desarrollados a hacer transferencias de tecnología y definían la integración del Consejo y la Asamblea de la Autoridad de los Fondos Marinos.¹⁸

¹⁷ A. Gómez-Robledo Verduzco, *Derecho del mar*, pp. 3s.

¹⁸ "In the Spring of 1982, the U.S. Administration decided that Part XI and Annexes III and IV were contrary to U.S. interests in many important ways: the decisionmaking process of the ISA [Autoridad de los Fondos Marinos] Council and Assembly would not give the United States or other Western industrialized countries influence commensurate with their interests; the "Review Conference" provisions would allow Convention amendments to enter into force without express U.S. approval; provisions required the mandatory transfer of private technology; some provisions would deter rather than promote future development of deep seabed mineral resources by incorporating economic principles inconsistent with free market philosophy; and some provisions set undesirable precedents for international

De cualquier forma, Estados Unidos sí firmó el Acta final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además, la interpretación de la administración Clinton, supone que Estados Unidos, desde el gobierno de Ronald Reagan, asumió el resto de las aportaciones de la Convemar:

*however, President Reagan committed the United States to honor all of the Convention's other provisions while attempting to reform the deep seabed provisions;*¹⁹

*the major part of the 1982 Law of the Sea Convention had been supported by U.S. Administrations, beginning with President Reagan, as fulfilling U.S. interests in having a comprehensive legal framework relating to the competing uses of the world ocean.*²⁰

Tras la caída del Muro de Berlín, el secretario de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, en julio de 1990, “pareció tomar la iniciativa de convocar a reuniones oficiosas de consulta, con el objetivo de lograr una participación universal en la Convención de Montego Bay. En otras palabras, la participación de los países industrializados, principales detractores del régimen internacional de explotación de los fondos marinos”.²¹ Entre los factores del renovado interés por ampliar la participación en la convención se han contado, desde la óptica estadounidense:

*the desire for universal participation in a convention that in most respects was acceptable worldwide, improvements in the international political climate, changes in economic ideology that meant greater acceptance of free market principle, and the steady number of ratifications toward the 60 required to bring the convention into force.*²²

Desde abril de 1993, la administración Clinton anunció que participaría activamente en las consultas sobre los temas fundamentales de la parte XI de la Convención. En noviembre del mismo año, el secretario general de la ONU recibió el sexagésimo documento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

organizations (Marjorie Ann Browne, “The Law of the Sea and U.S. Policy”, Congressional Research Service Report 95010, Foreign Affairs and National Defense Division, 1997”).

¹⁹ United States Environmental Protection Agency, Office of Water, “Oceans: an agenda for change”. documento electrónico: <http://www.epa.gov/OWOW/oceans/yoto/initiati.html>.

²⁰ M.A. Browne, art. cit.

²¹ A. Gómez-Robledo Verduzco, *Derecho del mar*, p. 91.

²² M.A. Browne, art. cit.

El 28 de junio de 1994, apenas cuatro meses antes de la entrada en vigencia de la Convemar, la 48ª Asamblea General de la ONU adoptó el Acuerdo relativo a la puesta en práctica de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobado por 121 votos a favor, 0 en contra y 7 abstenciones (Rusia, Nicaragua, Panamá, Colombia, Perú, Venezuela y Tailandia); México se contó entre los países que votaron a favor, aunque no entre quienes co patrocinaron el acuerdo. Al día siguiente, los Estados Unidos y otros 40 países así como la Unión Europea firmaron este acuerdo.

Conforme a un documento interburocrático de Estados Unidos, firmado por 23 agencias del gobierno estadounidense, incluyendo seis secretarías de Estado,

*the agreement fundamentally changed the provisions of the Convention (Part XI) that establish a system for regulating the mining of mineral resources from the deep seabed beyond national jurisdiction... the new agreement will ensure that the United States, and other with major economic interests at stake, have adequate influence over future decisions on possible deep seabed mining and that the administration of the deep seabed mining regime is based on free market principles.*²³

Desde esta perspectiva del gobierno estadounidense, el nuevo acuerdo contiene las siguientes mejoras respecto al régimen de los fondos marinos:

The reformed seabed mining provisions do not set forth a detailed system, seeking to anticipate all phases of potential activity associated with mining of the deep seabed. Instead, they set forth sound commercial and economic principles upon which to develop rules and regulations establishing a management regime for commercial mining when interest in commercial mining emerges.

Specifically, the Agreement:

- *Deletes the objectionable mandatory transfer of technology provisions:*
- *Includes provisions to ensure that market-oriented approaches are taken to the management of the resources of the deep seabed, replacing Part XI's interventionist and centralized economic planning approach;*
- *Scales back the institutions and links their activation and operation to the actual development of concrete interest in deep seabed mining;*

²³ "The Convention on the Law of the Sea", Oceans Conference, Monterey, California, junio de 1998. documento electrónico: http://www.state.gov/www/global/oes/oceans/980619_los.html (En adelante. "The Convention...").

- *Guarantees the United States a seat on the Council of the International Seabed Authority, where substantive decisions are made by a chambered voting arrangement, the effect of which is to allow the United States and two other industrialized countries acting in concert to block a decision;*
- *Guarantees the United States and other major contributors seats on the Finance Committee which has jurisdiction over all budgetary and financial matters;*
- *Recognized the seabed mine site claims established on the basis of the exploration already conducted by United States companies and provides assured access for any future qualified U.S. miners;*
- *Deletes the provisions that would have allowed amendments to enter into force for the United States without its approval; and*
- *Provides that the United States can block funding for liberation movements as distribution of revenues accumulated as a result of royalties can only take place on the basis of a consensus decision in the Council.*²⁴

Alonso Gómez-Robledo Verduzco señala que “en realidad, el derecho de los fondos marinos –como lo dijo J.P. Quéneudec—, sufrió una suerte de ‘metempsicosis’, ya que fue objeto de una transmigración de un cuerpo convencional en otro tipo de instrumento internacional”,²⁵ pues las disposiciones del Acuerdo se impondrán, en caso de duda, sobre las de la Parte XI de la Convemar. De esta forma, ese autor considera que:

Es innegable que con este Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención y a su Anexo (secciones 2^a a 9^a), se ha *desvirtuado* en forma absoluta el espíritu y la letra del régimen jurídico de explotación de los fondos marinos consagrados en la Convención de Montego Bay de 1982.

Paralelamente, es también innegable que los estados industrializados lograron con creces los objetivos que siempre habían perseguido en las arduas negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.²⁶

Bajo estas nuevas condiciones, el Ejecutivo de los Estados Unidos consideró que:

Now its time for the United States to become a party to the Law of the Sea Convention. As the world's leading maritime power, with the longest coastline and mos extensive exclusive economic zone in the world, the United States benefits more than any other nation in the

²⁴ *Ibid.* Consideré conveniente citar *in extenso* esta sección del documento para señalar como todas los, digamos, “logros” obtenidos por los países en desarrollo ligados a una nueva economía internacional, incluidas en la parte XI de la Convemar, fueron sustituidos por un mecanismo que depende de la voluntad de los países industrializados para no bloquear las decisiones.

²⁵ *Derecho del mar*, p. 91, citando a J. P. Quéneudec, *Revue Générale de Droit International Public*, t. 98/1994/4, p. 867 (bastardillas en el original).

²⁶ *Ibid.*, p. 95.

*world from the provisions of the Convention. Continued U.S. leadership in the oceans also depends on our participating in this widely accepted convention.*²⁷

Así, el 7 de octubre de 1994, el Presidente Clinton envió al Senado estadounidense para su ratificación la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, y el Acuerdo relativo a la puesta en práctica de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1994, que fueron turnados al Comité de Relaciones Exteriores.²⁸ En noviembre de ese año entró en vigor la Convemar y el 28 de julio de 1996 adquirió vigencia el acuerdo, en ambos casos sin la ratificación de los Estados Unidos. Estados Unidos mantuvo un *status* provisional en las instituciones creadas por la Convemar, sin embargo el plazo de gracia que se le otorgó para la ratificación de los instrumentos venció en noviembre de 1998, con lo cual su *status* respecto a la Convención es ambiguo.

Para las intenciones de este documento, puede decirse que no hay garantía de que un tribunal internacional reconozca el argumento de que las disposiciones de la Convemar sean claramente vinculantes para el gobierno estadounidense. Pueden mostrarse, como lo

²⁷ "The Convention...".

²⁸ La ratificación del acuerdo tiene el apoyo de todas las agencias interesadas del gobierno estadounidense—incluida las secretarías de Marina, Defensa, Comercio, Energía, Interior y las agencias encargadas de la explotación de recursos marinos—, así como de los principales sectores privados involucrados en este ámbito. Un documento del American Geological Institute, promoviendo la ratificación, cita AT&T, Sprint, the Chemical Manufacturers Association y el American Petroleum Institute, los grupos más influyentes en sus áreas, respaldando la ratificación. El mismo documento personaliza la no discusión y aprobación de la convención y el acuerdo en la figura del senador republicano Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado: "*Why then, does Senator Helms refuse to even hold a hearing? The answer is unclear, because even Helms was satisfied with the modifications to Title XI hammered out between 1982 and 1984, according to Capitol Hill sources. Chairman Helms won't consider the treaty in his committee because of his ideological opposition to any treaty that could potentially weaken U.S. sovereignty, the Convention's direct association with the United Nations, and Helms' desire to extract concessions from the Clinton Administration over other treaties, such as the 1972 Antiballistic Missile (ABM) pact and the Kyoto Global Warming accord signed in December 1997* (American Geological Institute. Government Affairs Program, 'Lone Senator Holds up Law of the Sea Treaty Ratification', Congressional Action Alert, 24 de septiembre de 1998. modificado el 31 de marzo de 1999, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/legis105/seaalert.html>)". Los científicos marinos estadounidenses tienen preocupaciones directamente vinculados a la Convemar: "*In fact, because President Reagan obligated the U.S. to abide by the treaty in 1982, everything the research community does, or wants to do (namely obtain foreign clearance on ships), is already subject to UNCLOS procedures. Lacking a ratified treaty, however, may trip U.S. research efforts in the future by denying the U.S. important rights for dispute settlement, and exacerbate the uncertainty of clearing ships seeking to*

he intentado hacer en las páginas previas, numerosos precedentes de acuerdo y la disposición explícita del gobierno de los Estados Unidos para regirse por el contenido de la Convemar –posición que ha seguido en diversas áreas, asumiendo el contenido de la convención como derecho consuetudinario. Esta posición, seguramente, puede defenderse sobre bases firmes. De cualquier manera, el hecho es que el Senado de los Estados Unidos no ha aprobado la ratificación de esa institución, con lo cual no es parte jurídicamente vinculada a sus preceptos por este medio.

conduct research in the Exclusive Economic Zones (EEZ) of other countries [Ibid. Cfr. R. Friedheim, 'Committee III. Making the EEZ Work and Scientists Pay', en su libro op. cit., pp. 174-219]".

CAPÍTULO IV

HISTORIA DE LA DELIMITACIÓN DE LOS LÍMITES MARÍTIMOS DE MÉXICO Y DE SUS FRONTERAS MARÍTIMAS CON ESTADOS UNIDOS

Al amparo del principio de *Uti Possidetis*, el imperio y la República mexicanos, sucesivamente, heredaron la demarcación territorial de la Nueva España.¹ El primer antecedente de delimitación marítima entre las dos repúblicas de América del Norte se encuentra en el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre México y los Estados Unidos, firmado el 2 de febrero de 1848 para poner fin a la intervención norteamericana, conocido comúnmente como Tratado de Guadalupe Hidalgo.²

El artículo V de ese documento establece que “la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Bravo del Norte”. La misma estipulación se consagra en el artículo I del Tratado de Límites entre la República de México y los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 30 de diciembre de 1853, conocido como Tratado de La Mesilla o, para los estadounidenses, Tratado Gadsden.³ Comenta al respecto Gómez Robledo:

La Cancillería mexicana sostuvo siempre que lo propio debía entenderse, por analogía, en el Océano Pacífico, y tanto más cuanto que el “empeño” por fijar aquel límite en el Golfo había venido... de los mismos Estados Unidos, por lo que nos resultaba difícil comprender cómo podían ellos rechazar, en la otra frontera, la susodicha analogía.⁴

Descontando el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de Maximiliano de Habsburgo, que no suele citarse sino de manera incidental, el siguiente documento

¹ “Límites México Estados Unidos de América (Antecedentes vierreinales)”, *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6 ed., México, Porrúa, 1995, pp. 2001s.

² Antonio Gómez Robledo, “El derecho del mar en la legislación mexicana (sinópsis histórico-evolutiva)” en E. O. Rabasa *et al.*, *op. cit.*, p. 82.

³ Gómez Robledo se detiene a demostrar que “las tres leguas de que se habla en ambos tratados son leguas marítimas y no terrestres, equivalentes cada una a tres millas marítimas, cada una de las cuales, a su vez, tiene una extensión de 1 852 metros (*loc. cit.*)”.

⁴ *Ibid.*, p. 83.

relevante es la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, de 1902.⁵ Esta ley, sin embargo, enumera en su artículo 4, entre los bienes dependientes de la Federación, “el mar territorial hasta la distancia de tres millas marítimas, contadas desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional”.

Gómez Robledo encuentra contradicción e inconsistencia entre esta legislación y los precedentes de los tratados de Guadalupe Hidalgo y de La Mesilla, así como de numerosos tratados firmados entre México y otros Estados en el siglo XIX que establecían diversos tipos de jurisdicciones con distintos alcances superiores a las tres millas marítimas. Estos precedentes demostrarían que “la regla de las tres millas no era ya, desde entonces, un límite infranqueable, un *non plus ultra* para la proyección de una competencia jurisdiccional cualquiera por parte del Estado ribereño”.⁶

De acuerdo con esta posición, y tras el fracaso de la Convención de La Haya para acordar un límite exterior uniformemente aceptado al mar territorial,⁷ en 1935 el Decreto que Reforma la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902, estableció en su único artículo que: “el Mar Territorial, hasta la distancia de 9 millas marítimas (16,668 kilómetros), contados desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional”. La exposición de motivos del decreto se justifica

CONSIDERANDO: Que en la Conferencia Internacional de La Haya en el año de 1930 para la codificación del derecho internacional, quedó esclarecido que no existe en los Estados ni una práctica ni un criterio uniformes en cuanto a determinar la extensión de las aguas territoriales, por lo que puede afirmarse que no hay costumbre jurídica internacional sobre este particular;

⁵ Para las referencias de las leyes, decretos y reformas que se enumerarán en las siguientes páginas. cfr. tabla 4.1. Legislación interna mexicana relevante a la delimitación de fronteras marítimas.

⁶ Gómez Robledo, art. cit., p. 84.

⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 83ss.

CONSIDERANDO: Que como tampoco ha concurrido México a la celebración de un tratado colectivo sobre aguas territoriales, es preciso atender a los tratados particulares y a los antecedentes propios de nuestro país, los que muestran que generalmente se ha aceptado la extensión de nueve millas para determinar los límites de México en la zona marítima: extensión que inclusive se ha ampliado en algunos tratados, pero que en ningún caso se ha restringido. En tal virtud, como la fracción I del Artículo 4º de la Ley del 18 de diciembre de 1902 dispone que el mar se considera territorial solamente hasta la distancia de tres millas marítimas; contrariando así los precedentes mexicanos y sobre todo, a partir de 1917, en pugna con el artículo 27 constitucional que establece que el Mar Territorial se fije conforme a las normas del derecho internacional las que, como ya se ha indicado, para México fijan una extensión mayor, es indudable la necesidad de modificar tal precepto.⁸

II

Siete meses después de la entrada en vigor de esta reforma, el embajador estadounidense Josephus Daniels informó a la Cancillería mexicana que “Estados Unidos se reservaba todos los derechos de cualquier naturaleza en lo que respecta a los efectos que tenga sobre el comercio americano la aplicación de la regla de las nueve millas”. México contestó apoyando su reclamación en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, a lo que los Estados Unidos respondieron que este instrumento se refiere únicamente a la delimitación entre los dos países y no avala la pretensión mexicana de reclamar 9 millas de mar territorial. México insistió en que la reivindicación basada en ese tratado “era... una solución equitativa, que permite una mejor y más racional utilización de los recursos naturales que están a disposición de ambos países”. Estados Unidos se limitó a rechazar la interpretación y, así, reiterar su reserva a la medida.⁹

Sobre la reivindicación de nueve millas marítimas, la Secretaría de Relaciones Exteriores asentó que “al fijar México dicha extensión en nueve millas marinas, lo ha hecho en forma razonable y sin que ello signifique exageración alguna. Por otra parte, en ausencia de una norma específica de derecho internacional que fije la extensión en las aguas territoriales, el Gobierno de México considera que no solamente ejercita un

⁸ Citada en A. Székely, *op. cit.*, p. 51.

⁹ Bernardo Sepúlveda Amor, “Derecho del mar. Apuntes sobre el sistema legal mexicano” en Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 142s.

derecho, sino que descarga una obligación al fijar los límites de su propio mar, ya que al hacerlo se inspira en los antecedentes internacionales de carácter contractual que le son propios y satisface, en forma justa y prudente, las necesidades del país”.¹⁰ En 1941, la Ley General de Bienes Nacionales¹¹ reprodujo en su artículo 17 la reclamación de un mar territorial de nueve millas; aunque en esta ocasión Estados Unidos no presentó objeciones diplomáticas, en los años cincuenta —de acuerdo con su política de apoyar a sus empresas pesqueras, desconociendo las reclamaciones de mares territoriales de más de tres millas—¹² se presentaron diversos incidentes, que consistieron básicamente en la aprensión de barcos pesqueros estadounidenses en aguas mexicanas.¹³

En una relectura del tema a finales de los años 1970, Alberto Székely disintió de la posición tradicional de la Cancillería mexicana respecto al derecho de México para reclamar nueve millas de mar territorial en 1935:

Aunque a la luz de las propuestas presentadas en la Conferencia de 1930, la reclamación de México en 1935 aparecía a todas luces razonable, su validez dependía de que los Estados a quienes se pretendiera aplicar concurrieran en tal criterio de razonabilidad, lo que harían aceptando la reclamación, expresa o tácitamente. Quienes no objetaron la reclamación de 1935, adquirieron la obligación de respetar el mar territorial mexicano hasta 9 millas. El Gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, objetó la reclamación... los Estados Unidos mantuvieron su objeción, formulada originalmente el 20 de mayo de 1936, por considerar la reclamación de México contraria al derecho internacional.¹⁴

Cualquiera que sea la validez jurídica de la reclamación de 1935, el resultado fue, como lo dice este comentarista, crear una obligación para terceros países, mas no necesariamente para los Estados Unidos, en ese momento, pues ese país mantuvo una

¹⁰ Citado en Gómez Robledo, art. cit., p. 83.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1942. Este documento, curiosamente, debió ser publicado nuevamente en el diario oficial el 26 de agosto de 1944, debido a la ausencia de las firmas de cinco secretarios de Estado en su primera emisión.

¹² Estados Unidos recomendaba a sus ciudadanos no comprar licencias para pescar a más de tres millas náuticas de la costa y, por determinación del Congreso, reembolsaba al propietario las multas y todos los gastos incurridos cuando era detenido un navío estadounidense. Cfr. A. Hollick, *op. cit.*, pp. 162s.

¹³ B. Sepúlveda Amor, *op. cit.*, pp. 143s y n. 32. Cfr. Karl. M. Schmitt, *The problem of maritime boundaries in U.S.-Mexican relations*, No. 224 Offprint Series, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1982 [*Natural Resources Journal*, v. 22, n. 1, pp. 139-153]. p. 142.

¹⁴ A. Székely, *op. cit.*, pp. 54s.

objección de principio y una protesta práctica durante varios decenios. A pesar de lo cual, México sostuvo su reivindicación unilateral y mantuvo el mar territorial de nueve millas náuticas. A. Hollick resume la situación de la controversia con el gobierno estadounidense al comenzar el decenio de los 1940:

*In 1935, President Cárdenas had issued a decree claiming sovereignty over territorial waters of nine nautical miles. The United States promptly reserved its rights under the new decree. A heated correspondence then ensued wherein the Mexican government based its claim to a nine-mile territorial sea on the Treaty of Guadalupe Hidalgo establishing the boundary between the U.S. and Mexico in 1848. Mexico reiterated its nine-mile claim in the National Property Law of 1941 but no protest was lodged by the U.S. until 1948. Instead, boundary issues lay dormant during the war.*¹⁵

III

Como vimos antes, en 1945 las dos Proclamas Truman reclamaron para Estados Unidos los recursos naturales del subsuelo y lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar, y el derecho a establecer zonas de conservación en las zonas de ultramar contiguas a las costas de Estados Unidos en que las actividades pesqueras se habían desarrollado y mantenido. Los detalles y consecuencias de estas reclamaciones como detonadores de la creación de nuevas jurisdicciones marítimas, los hemos comentado previamente.

En lo que se refiere a la reacción de México, el presidente Manuel Ávila Camacho emitió una declaración, el 29 de octubre de 1945, en la que asentó que “el Gobierno de la República reivindica toda la plataforma o zócalo continental adyacente a sus costas y todas y cada una de las riquezas conocidas e inéditas que se encuentren en la misma y procede a la vigilancia y control de las zonas de protección pesquera necesarias a la conservación de tal fuente de bienestar”¹⁶, lo cual se haría “hasta los lugares o zonas que la ciencia indique para los desarrollos de viveros de altamar, independientemente de la distancia que los separe de la costa” y sin que ello implique “desconocer legítimos

derechos de ejercer sobre bases de reciprocidad o que se afecten los derechos de libre navegación en alta mar, puesto que lo único que persiguen es conservar esos recursos para bienestar nacional, continental y mundial”.¹⁷

En la redacción de esta declaración pueden oírse, claramente, los ecos de las Proclamas Truman. Gómez Robledo aclara, en seguida, que esa declaración agregó que lo anterior no afecta la libre navegación en alta mar, es decir en las aguas suprayacentes de la plataforma, “ya que a la alta mar en general no tenía por qué referirse el Presidente”.¹⁸

Independientemente de la interpretación que hagamos de la Declaración de Ávila Camacho, el problema vino con la traducción de ese documento en instrumento legislativo. Al reivindicar estas jurisdicciones, México “incurrió en una enorme equivocación que impidió que la legislación pertinente fuera puesta en vigor”, pues

la segunda Proclama [Truman] dio lugar a que, contemplada en conjunción con la primera, surgieran diversas equivocadas interpretaciones... la impresión que daban las dos Proclamas juntas, era, según la interpretación en cuestión, que las áreas de pesquerías eran las que se encontraban precisamente sobre la Plataforma. Sin embargo, no había relación necesaria entre ambos instrumentos. Es más, la segunda Proclama no formulaba ninguna reclamación concreta a favor de Estados Unidos. Meramente anunciaba que, cuando fuera necesario, se establecerían zonas de protección pesquera. Éstas, además, no serían a todo lo largo del mar territorial, sino sólo en aquellos lugares aislados, adyacentes al mar territorial, en los que ameritara su establecimiento, cosa que, por cierto, nunca llegó a suceder.¹⁹

De forma congruente, la Iniciativa de Enmiendas a los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de diciembre de 1945, reclamó lo mismo la plataforma continental que sus aguas suprayacentes. En su exposición de motivos, se argumentó que “la Nación debe tener el dominio directo sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos; y como consecuencia lógica

¹⁵ *Op. cit.*, p. 68.

¹⁶ Citado en Gómez Robledo, art. cit., p. 96.

¹⁷ Citado en A. Székely, *op. cit.*, p. 58.

¹⁸ Art. cit. p. 96.

¹⁹ *Ibid.*, p. 57.

de la reivindicación que se hace de éstos, se propone la reforma al párrafo quinto de aquel artículo, toda vez que las aguas [que] cubren aquéllos deben ser también propiedad de la Nación”.²⁰ El límite de la plataforma continental se establecería bajo un criterio de profundidad de 200 metros del nivel de baja marea.²¹

Así, el párrafo quinto de la enmienda al artículo 27, dispone que “son también propiedad de la Nación *las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos y, además, las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional*”.²² Con esto, el gobierno mexicano estaba reclamando una suerte de mar epicontinental, que no fue reconocido en el derecho internacional de la época. Aunque aprobadas por el Congreso de la Unión y el número necesario de Legislaturas locales, estas enmiendas nunca fueron promulgadas ni llegaron a entrar en vigor.

Al parecer de Alberto Székely, estas reformas no se promulgaron porque “el Ejecutivo parece haber comprendido que la reclamación sobre las aguas epicontinentales sería contraria al derecho internacional”.²³ Sin duda, debe sumarse a ello, que, según A. Hollick, la reivindicación mexicana “*was met with a prompt, mildly worded elaboration of U.S. views on the proper interpretation of such off shore claims and on the reservation of U.S. rights and interests in waters beyond three miles. The U.S. then took the initiative in resuming bilateral negotiations and confrontations were avoided*”.²⁴

²⁰ Citada en *Ibid.*, p. 58.

²¹ “La razón para escoger los 200 metros se basa en que la tecnología no preveía la posibilidad de utilizar los recursos de la Plataforma más allá de dicha profundidad, lo cual necesariamente cambió eventualmente con la sofisticación de la tecnología (*Ibid.*, p. 176s)”.
²² Citado en *ibid.*, p. 59. Las bastardillas son mías.

²³ *Ibid.*, p. 61.

²⁴ Estos acercamientos ocurrieron entre graves conflictos bilaterales sobre pesquerías, que aunque complicaron la discusión, mantuvieron las negociaciones entre los gobiernos de ambos países. *Op. cit.*, p. 82 y 69ss.

El resultado, en cualquier caso, fue que la reclamación sobre las aguas encima de la plataforma nunca se concretó, mientras ambos países mantuvieron un esquema de convivencia en lo que respecta a las reclamaciones de mar territorial, sin modificar sus posiciones de principio:

An unstable equilibrium developed wherein the United States officially maintained its right to fish beyond three miles of shores of other nations, and the Mexican government continued to support its claim to a nine mile territorial sea on the basis of the 1848 treaty... After further seizures [de barcos pesqueros] in 1950, the U.S. shrimp industry instructed masters of its vessels not to fish within nine miles of Mexican shores, and the immediate problem subsided with the issue of jurisdiction remaining unsettled.²⁵

IV

No sería hasta después de la Conferencia de Ginebra de 1958, que entre otras aprobó una Convención sobre la Plataforma Continental²⁶ sobre la que hubo suficiente consenso, que México volvió a tomar iniciativas en esta materia. En 1960, el Decreto que Reforma los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Fracción I del Artículo 27 y los Artículos 42 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyó entre los recursos naturales sobre los que la nación ejerce dominio directo la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; agregó los mares territoriales entre las aguas que son propiedad de la nación, y añadió a la definición del territorio nacional la plataforma continental, el mar territorial, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo sobre el territorio nacional.²⁷

Estas reformas intencionalmente no hicieron referencia ya a las aguas epicontinentales, como se hace explícito en su exposición de motivos:

La pretensión de ejercer soberanía sobre todas las aguas que cubren la plataforma continental es, en la actualidad, contraria al derecho internacional. Dicha tesis fue clara y terminantemente repudiada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ El texto íntegro en E. O. Rabasa *et. al.*, *op. cit.*, p. 295ss.

²⁷ Cfr. J. Castañeda, "Las reformas a los artículos 27, 42 y 48 constitucionales, relativas al dominio marítimo de la nación, y el derecho internacional" en su libro *op. cit.*, pp. 17ss. El texto íntegro se encuentra en A. Székely, *op. cit.*, p. 233ss.

Mar, en la que estuvieron representados 86 Estados, es decir, prácticamente toda la comunidad internacional. Como indicación de la voluntad de la comunidad de naciones a este respecto, bastaría recordar que el artículo 3 de la Convención, que establece el régimen de alta mar, es decir, de mar libre, de las aguas y espacio suprayacente, fue aprobado en la Conferencia de Ginebra sin un solo voto contrario y con sólo tres abstenciones. Este hecho adquiere mayor significación cuando se considera que la Convención sobre la Plataforma Continental es, incuestionablemente, la expresión del derecho vigente en esta materia. La situación es tan clara y definida que la propia Convención llega a prohibir la interposición de reservas en el citado artículo.²⁸

V

En noviembre de 1965, el Partido Acción Nacional presentó, en la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución para reivindicar el Golfo de México como territorio nacional. Con argumentos basados, de nuevo, en el Tratado de Guadalupe Hidalgo,²⁹ los legisladores del PAN argumentaron que el Mar de Cortés debía ser reclamado bajo el concepto de “bahía histórica”. Sin embargo, el golfo no cumplía con una característica importante consignada en la Convención sobre el Mar Territorial, que estipula que la entrada de una bahía no debe exceder de 24 millas, cuando la distancia en cualquier punto entre los litorales de Baja California y de Sonora o Sinaloa exceden por mucho esta limitación.³⁰

Tampoco hubo elementos suficientes para reclamarlo como bahía histórica recurriendo a otros argumentos previstos en el derecho internacional, que suponen requisitos que demuestren un historial de uso exclusivo y reconocido.³¹ Como lo reconoce Székely, “el único efecto de la Iniciativa del PAN, fue lograr que el Gobierno se preocupara por buscar una solución al asunto, aunque dentro del marco legal internacional”.³²

²⁸ Citado en B. Sepúlveda, art. cit., p. 144.

²⁹ V. Gómez Robledo, art. cit., pp. 99ss.

³⁰ B. Sepúlveda, art. cit., p. 151.

³¹ A. Székely, *op. cit.*, pp. 113s.

³² *Ibid.*, p. 118. En esas páginas el autor también señala que el asunto de la reclamación del Mar de Cortés era una preocupación del gobierno mexicano al menos desde el decenio de los 1950.

En cualquier caso, poco tiempo transcurrió para que se tomaran medidas en esta materia. En 1968 se creó una comisión del Poder Ejecutivo para analizar la viabilidad de la reclamación.³³ Una innovación jurídica entonces reciente ayudó a concretar, al menos parcialmente, esta intención. La Convención sobre el Mar Territorial de 1958 recogió, en su artículo 4, el concepto de “líneas de base rectas” como un método de trazado del límite interior del mar territorial, trazando líneas entre puntos adecuados de la faja de bajamar. Este concepto se incorporó al derecho interno de México mediante una reforma al artículo 17 de la Ley de Bienes Nacionales, por decreto del Congreso de la Unión del 29 de diciembre de 1967.

El Decreto por el que se Delimita el Mar Territorial Mexicano en el Interior del Golfo de California³⁴ “aplicó el sistema de líneas de base rectas por existir una franja de islas a lo largo de una y otra costas en el interior del golfo de California, situadas en su proximidad inmediata y sin apreciable de manera apreciable de la dirección general de las costas”.³⁵ De esta manera, la porción norte del Mar de Cortés quedó comprendida como aguas interiores mexicanas, tomando como vértice la isla de San Esteban.

VI

En 1966, como resultado de sus controversias pesqueras con diversos países, Estados Unidos reivindicó una zona contigua de pesca de nueve millas adyacente a su mar territorial, reclamando así derechos sobre doce millas náuticas a partir de la costa.³⁶ Un año después, en enero de 1967, México aprobó la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación,³⁷ que estableció una jurisdicción exclusiva sobre 3 millas marítimas

³³ La comisión incluía representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y Agricultura y Ganadería (*Loc. cit.*).

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1968. Texto íntegro en *Ibid.*, p. 243ss.

³⁵ B. Sepúlveda, art. cit., p. 117.

³⁶ A. Hollick, *op. cit.*, pp. 172 y 178.

³⁷ El texto íntegro está en E.O. Rabasa *et al.*, *op. cit.*, pp. 343ss.

adyacentes al mar territorial, de nueve millas desde 1935. Para evitar confrontaciones, México negoció convenios con Japón y los Estados Unidos, los países que tradicionalmente pescaron en la zona, mediante los cuales se comprometieron a renunciar a sus derechos en cinco años.³⁸

Sólo entonces se pudo llegar a un acuerdo. En el Convenio sobre Pesca Tradicional en las Zonas Exclusivas de Pesca Contiguas a los Mares Territoriales de Ambos Países, del 27 de octubre de dicho año, Estados Unidos por fin reconoció no solamente las 9 millas del mar territorial mexicano que había objetado y combatido por más de tres décadas, sino también la nueva Zona Exclusiva de Pesca.³⁹

Estos acontecimientos sirvieron de base para formalizar la siguiente reclamación del gobierno mexicano en su entorno marino. Considerando que el crecientemente número de Estados que habían reclamado para sí un mar territorial de 12 millas había creado ya una costumbre internacional y siguiendo una resolución del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro,⁴⁰ el 26 de diciembre de 1968 se publicó el Decreto que Reforma el Primero y Segundo Párrafos de la Fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.⁴¹ Con este instrumento México reivindicó un mar territorial de 12 millas marinas. Esta reforma modificó la nueva Ley General de Bienes Nacionales, que había sido adoptada unos meses antes y había mantenido 9 millas de mar territorial.⁴²

En esta situación, y con un ambiente internacional influido para entonces por los preparativos para la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, México y Estados Unidos suscriben el 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, firmado el 23 de noviembre de 1970. Este tratado, finalmente, fija la frontera marítima internacional, esta

³⁸ A. Székely, *op. cit.*, p. 62 y n. 58.

³⁹ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁰ A. Gómez Robledo, *art. cit.*, p. 88.

vez tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico, a una distancia de 12 millas náuticas,⁴³ a partir del principio de equidistancia establecido en la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua.⁴⁴ En el apartado A de su artículo V se establece que:

El límite marítimo internacional en el Golfo de México se iniciará en el centro de la desembocadura del Río Bravo, donde quiera que ella esté localizada; de ahí correrá en línea recta hasta un punto fijo, de coordenadas 20°57' 22.18" latitud norte y 97°08' 19.76" aproximadamente; de este punto fijo la línea divisoria marítima seguirá mar adentro por una línea recta cuyo trazo corresponderá a una simplificación práctica de la línea dibujada con el principio de equidistancia establecido en los Artículos 12 y 24 de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua. Esta línea se extenderá en el Golfo de México hasta una distancia de 12 millas náuticas de las líneas de base empleadas para su trazo.

Así, por una vez, las reclamaciones marítimas del momento de México fueron reconocidas explícitamente por los Estados Unidos.

VII

El 16 de abril de 1976, en contra de la opinión de los Departamentos de Estado y de Defensa, el Congreso de los Estados Unidos estableció una zona de conservación y administración pesquera de 200 millas náuticas, que entró en vigor el 1 de marzo de 1997.⁴⁵ Funcionarios estadounidenses explicaron la reclamación apenas unos años después:

By the mid-1970's, however, powerful economic and political forces were at work that would push hydrocarbon development into deeper waters and motivate coastal states unilaterally to extend their jurisdiction over resources and activities in the water column and seabed and subsoil... Although the State Department and the Department of Defense were concerned

⁴¹ Texto íntegro en A. Székely, *op. cit.*, pp. 241s.

⁴² Texto íntegro en A. Székely, *op. cit.*, p. 237ss.

⁴³ Debe recordarse que, como parte de sus estrategias para la cercana Convemar, Estados Unidos había anunciado, en febrero de 1970, una nueva política que aceptaba las reclamaciones de un mar territorial de 12 millas náuticas a cambio de libertad de tránsito en los estrechos (A. Hollick, *op. cit.*, p. 237).

⁴⁴ Gómez Robledo, *art. cit.*, p. 89.

⁴⁵ A. Hollick comenta que su promulgación por el presidente Ford, a pesar de la oposición de las dependencias del Ejecutivo, respondió a consideraciones electorales (*op. cit.*, p. 314). K. Schmitt señala, como posible origen de la reclamación que “*the depletion of traditional U.S. fishing grounds, particularly off the Atlantic Coast by the ‘floating factories’ of Soviet and Japanese registry had created a serious crisis among American fishers* (*op. cit.*, p. 144). En 1983, Estados Unidos reclamó su propia zona económica exclusiva de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a pesar de no haberla firmado.

*that unilateral extension of United States fisheries jurisdiction beyond 12 nautical miles would prejudice the U.S. position on the law of the sea, pressure were irresistible to protect U.S. coastal fisheries from overexploitation by foreign vessels.*⁴⁶

Esta reclamación, sumada a la Proclama Truman sobre la plataforma continental, “*in effect establishes a jurisdiction similar to an ‘exclusive economic zone’ except that U.S. claims to non-living resources on the seabed and under the ocean floor still do not extend beyond the continental shelf*”.⁴⁷

De forma paralela, el embajador Jorge Castañeda, quien encabezó la delegación mexicana ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y fue uno de los principales impulsores de sus avances y consensos, obtuvo la reivindicación de una zona económica exclusiva para México:

En lo que llamó un “riesgo calculado” de que la conferencia acabaría por consagrar el derecho a la zona de 200 millas, el 5 de noviembre de 1975 Castañeda logra que el presidente de la República introduzca al Congreso de la Unión la iniciativa redactada por él, para adicionar un octavo párrafo al artículo 27 constitucional que resultó aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* mediante decreto del 6 de febrero de 1976, con la cual se estableció la zona económica mexicana. Simultáneamente, redacta la ley reglamentaria de dicho párrafo octavo, así como las reformas consecuentes a la legislación pesquera, todas ellas publicadas el 13 de febrero de 1976. Acto seguido, elabora el decreto con el que el presidente de la República fija el límite exterior de esa zona.⁴⁸

Casi una década más tarde, Jorge Castañeda explicó la decisión:

Sabíamos, por supuesto, que el hecho de que una conferencia internacional aprobara tentativamente alguna disposición, antes de que se firmara la convención, no constituía un título jurídico para convertir en derecho internacional lo que no era sino una posibilidad de norma futura. Pero el gobierno pensó que valdría la pena tomar un riesgo calculado y en efecto lo tomó con muy buenos resultados. Pensábamos que si México y otros países establecían unilateralmente sus respectivas zonas económicas siguiendo de cerca el modelo de los trabajos de la conferencia y los basaban en ellos, se podrían sumar así una serie de pretensiones individuales que podrían con el tiempo configurar una norma consuetudinaria. A pesar de las dudas de entonces, eso ocurrió en la práctica. Cuando terminó la conferencia y se abrió a la firma la convención... había más de setenta y tantos países que unilateralmente habían actuado con base en los trabajos de la conferencia, y casi todos en el mismo sentido, estableciendo una zona económica exclusiva.⁴⁹

⁴⁶ Mark B. Feldman y David Colson, “The Maritime Boundaries of the United States”, *The American Journal of International Law*, 75 (1981), pp. 732s.

⁴⁷ A. Hollick, *op. cit.*, p. 145.

⁴⁸ A. Székely, “Prólogo” a J. Castañeda, *op. cit.*, pp. 15s. Como comenta K. Schmitt, esta legislación tuvo el efecto adicional de cerrar el Golfo de California, como aguas interiores (*op. cit.*, p. 144).

⁴⁹ “México...”, p. 219.

Como comenté un par de capítulos más arriba, para entonces Estados Unidos, aunque el asunto aún estaba sujeto a negociación, tenía algunos años de haber mostrado su disposición a aceptar la creación de zonas económicas exclusivas a cambio de concesiones en otros ámbitos del derecho del mar.

A pesar de ello, el gobierno estadounidense lamentó la medida:⁵⁰ “el único país que abierta y públicamente protestó la reclamación unilateral, fue Estados Unidos. Aún en este caso de protesta pública parecía basarse no tanto en su substancia como en su oportunidad. Washington argüía que la acción unilateral contrariaba el espíritu de la Conferencia”.⁵¹

Independientemente de eso, la legislación sobre la extensión de la jurisdicción pesquera de Estados Unidos preveía expresamente que se iniciaran negociaciones con países adyacentes u opuestos para establecer las fronteras de la zona de conservación, y señalaba que aquéllos de interés inmediato y principal debían ser México, Canadá, la Unión Soviética y algunos países caribeños. De esta forma, Estados Unidos estableció negociaciones con la mayoría de los países afectados por su reclamación.⁵² México fue uno de los primeros con los que se emprendieron pláticas por ser el primero de los países contiguos en crear su zona económica exclusiva.⁵³

Así, antes de que la Zona Económica Exclusiva de México entrara en vigor, México realizó negociaciones bilaterales con los dos países afectados por la medida: Estados Unidos y Cuba, sobre la delimitación de sus respectivas zonas marítimas y sobre

⁵⁰ “Lamenta Estados Unidos la creación por LE de la ‘Zona Económica Exclusiva. Debe haber acuerdo multilateral: El Departamento de Estado”, *Excelsior*, México, 7 de noviembre de 1975, citado en A. Székely, *op. cit.*, p. 151, n. 78.

⁵¹ *Ibid.*, p. 152.

⁵² M. B. Feldman y D. Colson, *art. cit.*, pp. 733s.

⁵³ *Ibid.*, p. 740.

permisos de pesca.⁵⁴ En julio del mismo año se concluyeron las negociaciones con ambos países; aunque por razones de su política interna, Estados Unidos realizó la firma hasta noviembre.

Respecto a la delimitación de la Zona mexicana con las zonas de 200 millas de Estados Unidos (tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico) y con Cuba (en el estrecho de Yucatán)... se intercambiaron sendas notas diplomáticas, en las que se acordaron dichas delimitaciones. En ambos casos se trazaron líneas de 200 millas, con base en el principio de equidistancia, el cual fue acordado como criterio con gran facilidad por la Delegaciones. En el caso de Estados Unidos, las líneas fueron meras prolongaciones de las 12 millas acordadas en 1970.⁵⁵

Las notas diplomáticas sujeto del canje con Estados Unidos, del 24 de noviembre de 1976, del secretario de Relaciones Exteriores de México, Alfonso García Robles, dirigida al embajador estadounidense Joseph John Jova, se refieren a la reclamación mexicana de la zona económica exclusiva y a la estadounidense de una zona de conservación y administración pesquera, con lo que se concluye en la necesidad de establecer fronteras marítimas adecuadas a partir de las nuevas demarcaciones. Así, se asienta que

nuestros dos países no han trazado aún los límites de sus respectivas plataformas continentales más allá de las doce millas náuticas a partir de las respectivas costas, y que la situación actual en cuanto a fronteras marítimas, establecidas en base al Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y mantener el Río Bravo y el Río Colorado como frontera internacional, concluido en 1970, solamente extiende las fronteras hasta 12 millas náuticas.⁵⁶

Las notas establecen las líneas geodésicas trazadas mediante coordenadas que se reconocieron, con carácter provisional, como fronteras entre los dos países en las 200 millas náuticas a partir de las líneas de base. Explícitamente, a reserva de que se llegara a la determinación final mediante un tratado. Además, agregan que:

Quedaría entendido entre los dos Gobiernos que México, al norte de estas líneas, y los Estados Unidos de América, al sur de ellas, no reclamarán ni ejercerán para ningún propósito derechos de soberanía o de jurisdicción sobre las aguas o el lecho y subsuelo

⁵⁴ *Ibid.*, p. 157.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 159.

⁵⁶ Citado en Jorge A. Vargas, "El triángulo submarino. La disputa por el gas natural y los hidrocarburos", *Enfoque del diario Reforma*, México, 25 de agosto de 1996, p. 9 [en adelante, "El triángulo..."].

marítimos. También quedaría entendido que estas líneas no afectarán ni prejuzgarán en forma alguna las posiciones de ninguno de los dos Gobiernos con respecto a la extensión de las aguas interiores, del mar territorial, de la alta mar o de los derechos soberanos o la jurisdicción para cualquier otro propósito.

VIII

El interés por la definición de las fronteras marítimas entre ambos países se mantuvo, pues rápidamente se negoció su formalización mediante tratado. Apenas dos años después, el 4 de mayo de 1978, Santiago Roel, a nombre de México, y Cyrus Vance, como representante del gobierno estadounidense, firmaron el Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

Ese documento menciona como antecedentes tanto el canje de notas de 1976 y el tratado de fronteras de 1970, como el decreto que crea la zona económica exclusiva de México y la Ley de Conservación y Administración de Pesquerías estadounidense. Así, ambos gobiernos, reconociendo que “las líneas que aceptaron mediante el canje de notas de 1976 son prácticas y equitativas, y deseosos de evitar las incertidumbres y los problemas que pudiera originar el carácter provisional que actualmente tienen los límites marítimos entre las doce y las doscientas millas náuticas mar adentro”, convienen en confirmar las mismas demarcaciones establecidas por el canje de notas de 1976.

Este tratado pronto fue ratificado por el Senado de la República.⁵⁷ Sin embargo, no fue el mismo caso en los Estados Unidos. El acuerdo con México se negoció simultáneamente con otros dos tratados de fronteras, con Cuba y Venezuela, lo cual hace suponer que era parte de una política más amplia de delimitación en la región del Golfo de México y el Caribe, seguramente como resultado de la reclamación de 200

⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 1979.

millas en 1976. En abril de 1979, el presidente James Carter envió los tres documentos para su ratificación conjunta al Senado estadounidense.⁵⁸

En 1980, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado sostuvo una serie de audiencias sobre el tratado con México. En ellas, Hollis Hedberg, un legendario geólogo de la Universidad de Princeton y ex ejecutivo de Gulf Oil,⁵⁹ cuestionó la conveniencia de reconocer los límites trazados en el Golfo de México usando como base el arrecife de Alacranes en territorio mexicano. Con ello, argumentó, México adquiriría una parte considerable del Golfo, en cuyo fondo marino había importantes recursos petroleros, lo que implicaba ceder producción doméstica futura de los Estados Unidos. Recurriendo a argumentos geológicos, Hedberg aseguró a los senadores que Estados Unidos perdía “*more than a million acres of our most promising offshore petroleum territory at a time when domestic petroleum resources are of paramount importance to this country*”.⁶⁰ Sugería, en consecuencia, que fuera la misma plataforma continental, y no las islas sobre ella, la base de la delimitación.⁶¹

Los principales argumentos de Hedberg, resumidos por Karl M. Schmitt, fueron que:

1. *The islets off Yucatan should not be considered in calculating Mexico's 200 mile economic zone;*

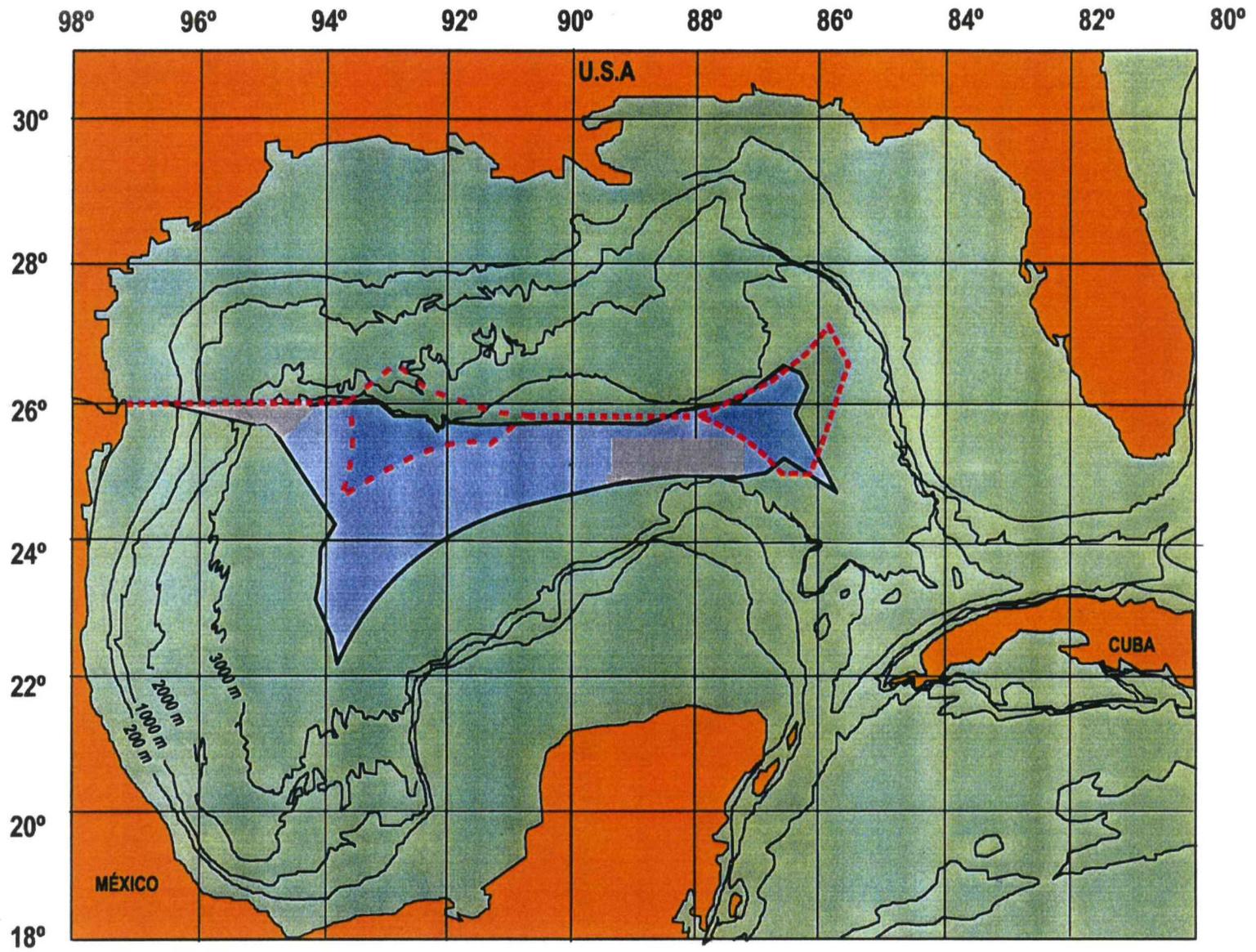
⁵⁸ K. Schmitt, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁹ Jorge A. Vargas, “Oil and Natural Gas. A Legal Dispute Brewing in the Gulf of Mexico”, *Voices of Mexico*, julio-septiembre 1996, documento electrónico <http://www.unam.mx/voices/1996/july/avargas.html>, [en adelante, “Oil and Natural Gas...”]. “At the time he testified, Hedberg was an emeritus professor at Princeton University following a distinguished career in both industry and academia. He had already been involved for many years in ocean-floor boundary issues, publishing a number of papers on the ocean’s geology and jurisdictional boundaries, and was a major contributor to the development of the Law of the Sea (David Applegate, ‘Doughnut Holes in the Gulf of Mexico’, *Boundary and Security Bulletin*, Durham, v. 5, n. 3, p. 71)”. De hecho, una de los argumentos que da el American Geological Institute para justificar la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es que, con el Acuerdo relativo a la puesta en práctica de la Parte XI, se solucionan las principales críticas de Hedberg al tratado (American Geological Institute, *art. cit.*).

⁶⁰ Citado en D. Applegate, *art. cit.*, p. 71.

⁶¹ Hedberg distinguía entre las islas en la plataforma continental y las islas mar adentro, argumentando que las últimas debían tener sus propias fronteras, mientras en el caso de las primeras, la plataforma continental debía ser el límite (*Loc. cit.*).

Mapa 1



Alternativa de H. Hedberg al tratado de límites marítimos de 1978

- ■ ■ ■ Tratado de 1978
- Propuesta de AAPG 1979

2. *A more rational geological-geographical division of Gulf waters would occur by running the maritime boundary midway between the area encompassed by the base of the continental slope.*

A redrawing of the boundary in this manner would produce two results:

1. *The United States would gain some 25,000 square miles and Mexico would lose something less than that amount;*
2. *The Gulf would become completely closed to economic exploitation by third power except for Cuba's claims in the eastern Gulf of Mexico. The international waters resulting from the current treaty would thus be divided between Mexico and the United States*⁶².

La posición de Hedberg fue apoyada por la American Association of Petroleum Geologists. En un telegrama de su entonces presidente, Robert R. Clarck, establece que la asociación considera *"that in a time of great concern for our energy supplies, our country cannot afford to give away areas possibly containing important mineral resources for the sake of the expediency in resolving boundary negotiations"*.⁶³ Sin embargo, ni las grandes compañías petroleras ni el Departamento de Estado secundaron esta posición "académica", pues el tratado se interpretaba como referente principalmente a la pesca y no a recursos petroleros, que entonces no eran explotables; todo ello en contra de la consideración de Hedberg de que pronto la tecnología haría posible la producción en esa área.⁶⁴

En esos momentos, para el gobierno estadounidense el aspecto más importante era la delimitación de su propia frontera en el Pacífico desde una serie de islas, lo que le daba derechos sobre importantes recursos pesqueros, concesión que obtenía de México a cambio del reconocimiento de las islas situadas frente a Yucatán. En apoyo a esta posición, el presidente de la Tuna Research Association aseguró en las audiencias que la actividad pesquera en el Golfo era menor comparada con la del Pacífico, argumentando

⁶² "Executive Report No. 96-49", Comm. on Foreign Relations, U.S. Senate 96th Congress, 2nd Sess., 5 de agosto de 1980 citado en K. M. Schmitt, *op. cit.*, p. 148. Cfr. A. Székely, "A Commentary With the Mexican View on the Problem of Maritime Boundaries in U.S. Mexican Relations", *Natural Resources Journal*, 22 (1982), pp. 157s.

⁶³ Citado en D. Applegate, *art. cit.*, p. 71.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 70.

que Estados Unidos debía obtener la mejor frontera posible en el Pacífico, independientemente de las concesiones que debiera hacer en el Golfo.⁶⁵

Congruentemente, Mark B. Feldman, asesor legal del Departamento de Estado, defendió la delimitación a partir de las islas señalando al Comité que las islas de Florida Keys desempeñaban un papel central en determinar sus fronteras con Cuba, que el archipiélago de Alexander en el sur de Alaska sirve para delimitar las fronteras con Canadá y que las islas en la costa sur de California otorgaban a Estados Unidos ventaja en la distribución marítima en esa área. Feldman reiteró que la delimitación se hacía de acuerdo con el derecho internacional vigente y en defensa de los intereses de los Estados Unidos.⁶⁶

Estos argumentos convencieron a los senadores del Comité de Relaciones Exteriores, que transmitieron los tres tratados —incluyendo los de Cuba y Venezuela— con recomendación favorable al pleno del Senado. Sin embargo, las consideraciones de Hedberg sobre el tratado con México, al parecer, obtuvieron mayor eco en el pleno, pues su ratificación se pospuso hasta la realización de estudios más profundos sobre la zona del Golfo;⁶⁷ en opinión de algunos autores, al considerar que, de cualquier forma, la ratificación de los límites no parecía urgente.⁶⁸

⁶⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁶⁶ K. M. Scmitt, *op. cit.*, p. 147. M. B. Feldman reiteró esta posición del gobierno de Estados Unidos en un artículo de *The New York Times* del 16 de septiembre de 1980. Las siguientes administraciones estadounidenses, mantuvieron este criterio; en 1997, Mary Beth West, en representación del Departamento de Estado reiteraba que “*giving effect to islands off the U.S. coasts is in the general U.S. interest and our consistent policy and practice*” (“*Testimony of Mary Beth West, Deputy Assistant Secretary of Oceans and Space, Department of State, Before the Senate Committee on Foreign Relations*”, *Hearings on Maritime Boundaries Treaty with Mexico before the Senate Committee on Foreign Relations*, 105th Cong., 1st Sess. [1997] [en adelante, *Hearings...*]).

⁶⁷ K. M. Scmitt, *op. cit.*, p. 149.

⁶⁸ John A. Duff, “U.S. Ratifies Maritime Boundary Treaty with Mexico”, *Waterlog* 1 (1997), documento electrónico: <http://www.olemiss.edu/pubs/waterlog/gulf.html>. M. B. West declaró que “*however, because the depth of the waters in the area did not admit of exploitation in the early 1980s, the interest in pressing the treaty at the point were not immediate; and because our boundary experts were deeply involved in other pressing boundary issues, including the Gulf of Maine Arbitration with Canada, the treaty with Mexico was not moved forward at that time*” (“*Hearings...*”). K. M. Scmitt reporta que la posposición del

El estudio fue encargado al U.S. Geological Survey, que en 1981 publicó un multicitado reporte que estima que en la región marítima limítrofe del Golfo de México hay recursos *in situ* que no han sido descubiertos y que fluctúan entre 2.24 billiones (anglosajones) y 21.99 millones de barriles de petróleo, así como entre 5.48 trillones a 44.4 trillones de pies cúbicos de gas natural.⁶⁹ Algunas estimaciones han considerado que este campo podría ser el cuarto depósito del mundo por su potencial de hidrocarburos.⁷⁰

Desde que el Senado estadounidense pospuso indefinidamente la ratificación del tratado, el 16 de septiembre de 1980, la situación permaneció estancada y el Golfo de México quedó en lo que se ha llamado un “limbo legal” durante 16 años.⁷¹

Senado estadounidense causó consternación en México, pues se esperaba su rápida ratificación (*op. cit.*, p. 149, n. 41).

⁶⁹ Richard B. Powers (ed), *Geological Framework, Petroleum Potential, Petroleum Resource Estimates, Mineral and Geothermal Resources, Geologic Hazards, and Deep Water Drilling Technology of the Maritime Boundary Region in the Gulf of Mexico*, U.S. Department of the Interior, Geological Survey (Open-File Report 81-265), 1981, citado en J. A. Vargas, “Oil...”.

⁷⁰ *Loc. cit.*

⁷¹ Aunque debe señalarse que los límites provisionales establecidos en 1976 se siguieron utilizando como las fronteras *de facto* en esta área durante todos estos años; independientemente de que, según las convenciones aplicables, el canje de notas puede considerarse en algunos casos con validez igual a la de un tratado propiamente dicho.

Tabla 4.1: Legislación interna mexicana relevante a la delimitación de fronteras marítimas

Fecha	Instrumento	Contenido
2 de febrero de 1848	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre México y los Estados Unidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo V. “La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Bravo del Norte”.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del Emperador Maximiliano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 51. Mar territorial conforme a los principios reconocidos en el derecho de gentes, entonces de 3 millas.
18 de diciembre de 1902	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley de Bienes Inmuebles de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 4, fr. I. “El mar territorial hasta la distancia de tres millas, contadas desde la línea de marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional”.
5 de febrero de 1917	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 27. “Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...”.
5 de marzo de 1927	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamento de Pesca Marina y Fluvial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 5. “La vigilancia y jurisdicción de las autoridades federales podrá extenderse en el mar, en materia fiscal, hasta una distancia de 20 kilómetros contados desde la línea de la marea más baja en las costas de la República”.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 21 de agosto de 1935	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto que reforma la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Artículo Único: I. El Mar Territorial, hasta la distancia de nueve millas marítimas, contados desde la línea de la marea más baja en la costa firme o en las riberas de las islas que forman parte del patrimonio nacional”.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 3 de julio de 1942 y 26 de agosto de 1944	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley General de Bienes Nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 17. Pertenecen al dominio público el mar territorial, el cual comprende las aguas marginales hasta una distancia de nueve millas náuticas.
29 de octubre de 1945	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaración del Presidente Ávila Camacho sobre la Plataforma Continental. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reclama la plataforma continental y anuncia que el país “procede a la vigilancia, aprovechamiento y control de zonas de protección pesquera necesarias a la conservación de tal fuente de bienestar”.
6 de diciembre de 1945 Aunque es aprobada por el Congreso de la Unión y un número suficiente de Legislativos estatales, nunca se promulga ni se publica en el <i>DOF</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativa de Enmiendas a los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para reformar el Art. 27 dispone: “Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos y, además, las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional”.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 20 de enero de 1960	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto que Reforma los Párrafos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Fracción I del Artículo 27 y los Artículos 42 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 27. “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas”... “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”. ▪ Art. 48. “El territorio nacional comprende:... IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores”.

<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 5 de enero de 1966	▪ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua.	▪ México entregó el instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. Entró en vigor el 10 de septiembre de 1964.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 19 de octubre de 1966	▪ Convención sobre la Alta Mar.	▪ México entregó su instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. Entró en vigor el 30 de septiembre de 1962.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 22 de octubre de 1966	▪ Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Mar.	▪ México entregó su instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. Entró en vigor el 20 de marzo de 1966.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 16 de diciembre de 1966	▪ Convención sobre la Plataforma Continental.	▪ México entregó su instrumento de adhesión el 2 de agosto de 1966. Entró en vigor el 10 de junio de 1964.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 20 de enero de 1967	▪ Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación.	▪ Establece una zona exclusiva de pesca de tres millas adicionales al mar territorial de 9 millas.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 30 de agosto de 1968	▪ Delimitación del mar territorial mexicano en el interior del Golfo de California.	▪ Utiliza líneas de base rectas para trazar el inicio del mar territorial, con lo que convierte en aguas interiores la mayor parte del Mar de Cortés.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 26 de diciembre de 1969	▪ Decreto que Reforma el Primero y Segundo Párrafos de la Fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.	▪ Extiende el mar territorial a 12 millas.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 12 de julio de 1972	▪ Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas Pendientes y Mantener los Ríos Grande y Colorado como la Frontera Internacional entre México y los Estados Unidos.	▪ Fija la frontera terrestre y establece la frontera marítima en el Océano Pacífico y el Golfo de México a 12 millas náuticas de la costa.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de febrero de 1976	▪ Decreto que Adiciona el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una Zona Económica Exclusiva.	▪ Crea la zona económica exclusiva de México.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 13 de febrero de 1976	▪ Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva.	▪ Reglamenta la reclamación de la zona económica exclusiva.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 7 de junio de 1976	▪ Decreto que fija el Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de México.	▪ Delimita la zona económica exclusiva de 200 millas, mediante una lista de coordenadas.

<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 13 de febrero de 1976	▪ Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva.	▪ Establece que la zona económica exclusiva se medirá a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.
24 de noviembre de 1976	▪ Canje de notas que reconoce de manera provisional los límites marítimos entre México y Estados Unidos entre las 12 y las 200 millas náuticas mar adentro en el Golfo de México y el Océano Pacífico.	▪ Delimita esas fronteras a partir de coordenadas de puntos geodésicos.
4 de mayo de 1978	▪ Firma del Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	▪ Formaliza el canje de notas de 1978.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> 1 de junio de 1983	▪ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.	▪ Ratificada por México el 18 de marzo de 1983; entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.
<i>Diario Oficial de la Federación</i> 8 de enero de 1986	▪ Ley Federal del Mar	▪ Codifica sistemáticamente las reclamaciones y jurisdicciones asumidas por México en su mar adyacente.

CAPÍTULO V

INTEGRACIÓN DEL TEMA DE LA DELIMITACIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL EN EL GOLFO DE MÉXICO A LA AGENDA BILATERAL MÉXICO ESTADOS UNIDOS

En febrero de 1996, se hizo público un ambicioso proyecto para extraer petróleo en el cañón de Alaminos a una profundidad sin precedentes. Shell Oil Co. encabezaba una asociación con Amoco Inc., Texaco Inc. y Mobil Corp. para emprender el proyecto Baha¹ que pretendía perforar a 2,394 metros bajo el nivel de la plataforma continental del Golfo de México. Previsiblemente, esta pretensión generó gran interés en círculos industriales, tecnológicos, y diplomáticos.

Pronto, surgieron airadas reacciones en algunos sectores políticos mexicanos. Apenas un mes después, el 28 de marzo, el senador panista José Angel Conchello expresó, en el Senado de la República, preocupación por la noticia de que cuatro compañías habían obtenido un permiso estadounidense para perforar y extraer petróleo en el Golfo de México cerca de la frontera marítima. Citando una intervención de otro legislador panista casi treinta años antes, dijo que el desarrollo del proyecto se estaría dando en la orilla del mar patrimonial mexicano, con lo cual pudiera ocurrir que las empresas estadounidenses explotaran recursos transfronterizos, parte de los cuales podrían pertenecer a México. Por ello, propuso un punto de acuerdo para que las comisiones de Relaciones Exteriores y de Energéticos del Senado se reunieran con el secretario de Relaciones Exteriores para solicitar información sobre el asunto.²

El 29 de abril de 1996, Conchello volvió a referirse al tema en el Senado. Informó que un grupo amplio de senadores de los distintos partidos se había reunido con el

¹ El nombre proviene de las iniciales de los nombres de las concesiones obtenidas por las empresas involucradas en el fondo del Golfo de México: Branchiosauris (Shell), Anaconda (Amoco), Hi-C (Mobil) y Alpha Centauri (Texaco) (J. A. Vargas, "Oil...", nn. 2 y 3).

secretario de Relaciones Exteriores y con funcionarios de Pemex, quienes les dijeron que no había noticias de acciones que vulneraran el territorio nacional. Además, los funcionarios anunciaron que iban a hacer los estudios necesarios para aclarar si había posibilidad de que se afectara patrimonio nacional “siguiendo la idea del ‘popote’ de que si ellos sacan petróleo aunque sea en su territorio, pero en límites cercanos a los nuestros, pudieran estar sacando también petróleo de los yacimientos submarinos mexicanos”.

Además, resaltó el tema de la falta de ratificación por el Senado estadounidense del Tratado sobre Límites Marítimos de 1978 y dijo que “ahora estamos en vías de colisión” por los proyectos en el Golfo. Entonces, introdujo también en la discusión un nuevo tema, el de un hueco en el centro del Golfo de México, que no es de nadie, ni de México ni de Estados Unidos, y cuya división debía negociarse con el gobierno estadounidense.³

Se trata de dos áreas ubicadas más allá de las 200 millas de las zonas económicas exclusivas de México y Estados Unidos y que forma parte de las aguas internacionales. Su subsuelo, dado que no había sido reclamado, correspondería, en ese caso, a la jurisdicción de la Autoridad de los Fondos Marinos, como patrimonio común de la humanidad, ya que se encontraba fuera de cualquier jurisdicción nacional. Estas áreas han sido llamadas por los periodistas y comentaristas mexicanos y norteamericanos “hoyos de dona”.

El 28 de abril de 1996, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió un boletín en el cual aclaró que el proyecto Baha se encontraba dentro de la Zona Económica Exclusiva

³ “Demanda que informen al Senado sobre perforaciones petroleras en los límites de México”, José Ángel Conchello, Intervenciones en Tribuna, 28 de marzo de 1996; documento electrónico en www.pansenado.org.mx.

de los Estados Unidos. En coordinación con la Secretaría de Marina se había confirmado su ubicación a 18 millas náuticas (33 kilómetros) del límite norte de la jurisdicción mexicana.⁴ Unos días antes, el Departamento del Interior estadounidense había señalado, igualmente, que el proyecto se encontraba clara y substancialmente dentro de la ZEE de Estados Unidos y no cerca de aguas mexicanas.⁵

El debate sobre el finalmente frustrado proyecto Baha hizo renacer en México el interés por la situación de sus fronteras marítimas con los Estados Unidos; asunto que permaneció latente durante los lustros previos. Dedicaré las siguientes páginas a hacer un análisis de (i) los cambios en la industria petrolera estadounidense que convirtieron la delimitación de la frontera en el fondo marítimo en un asunto prioritario para Estados Unidos, conforme el desarrollo de yacimientos alcanzaba el límite externo de su jurisdicción; (ii) el desarrollo del debate en México previo a la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos de 1978, y (iii) el inicio de las negociaciones entre México y Estados Unidos relativas a las áreas pendientes de delimitar en el fondo del Golfo de México.

II

En 1996, las condiciones de la exploración y explotación petrolera en el Golfo de México eran profundamente distintas a las que imperaron cuando el Senado estadounidense postergó la ratificación del Tratado de Límites Marítimos de 1978. De acuerdo con el American Geological Institute, a mediados de la década de los 1980, el Golfo de México era conocido como el “mar muerto”, debido a la falta de interés de las compañías petroleras en explorar la zona. Sin embargo, para el lustro previo al cambio

³ “Demanda información sobre soberanía en pozos petroleros del Golfo”, José Ángel Conchello, *Intervenciones en Tribuna*, 29 de abril de 1996; documento electrónico en www.pansenado.org.mx.

⁴ “En zona de EU, el pozo que planean cuatro consorcios. ‘Consultará’ a la Secretaría de Energía sobre su impacto en México”, *La Jornada*, México, 29 de marzo de 1996.

de milenio, el área había experimentado un *boom* de la producción de hidrocarburos, que incluso provocó que se aventuraran paralelos con el Golfo Pérsico.⁶

Ese año, el American Petroleum Institute señalaba ya que el Golfo de México se había convertido en el área más intensamente desarrollada del mundo en términos de producción marítima de hidrocarburos. Para entonces había más de cuatro mil plataformas de producción marítima en el norte y occidente del Golfo, que representaban cerca del 90 por ciento de la producción *offshore* de Estados Unidos.⁷

Una serie de factores se conjugaron para provocar este renacimiento del interés de la industria de hidrocarburos estadounidense en la región del Golfo. En el ámbito de la seguridad energética, la creciente dependencia de Estados Unidos de las importaciones petroleras, la madurez de los yacimientos petroleros continentales y la reducción de las reservas petroleras probadas. En lo legal, la moratoria que impide otorgar concesiones en buena parte de la plataforma continental estadounidense y la exención de regalías a la producción petrolera en aguas profundas. Finalmente, en el ámbito técnico, el acelerado desarrollo de nuevas tecnologías que permiten la exploración y explotación de recursos a profundidades inusitadas. En las siguientes páginas, exploraré los elementos principales de estos cambios.

En el decenio de los 1990, por primera vez, las importaciones de petróleo se convirtieron en más de la mitad de la oferta petrolera de los Estados Unidos. En 1978, las importaciones de petróleo representaban 44.9 por ciento del total de la oferta petrolera estadounidense; para 1993 alcanzan el 50.1 por ciento, y en 1998, el último año

⁵ "Mexico Fears U.S. Drillers will siphon off its oil", *The San Diego Union Tribune*, San Diego, 31 de marzo de 1996.

⁶ American Geological Institute, Government Affairs Program, "Update on Outer Continental Shelf Issues", 11 de agosto de 1997, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/agi/legis105/outshelf.html> [En adelante, AGI, agosto de 1997].

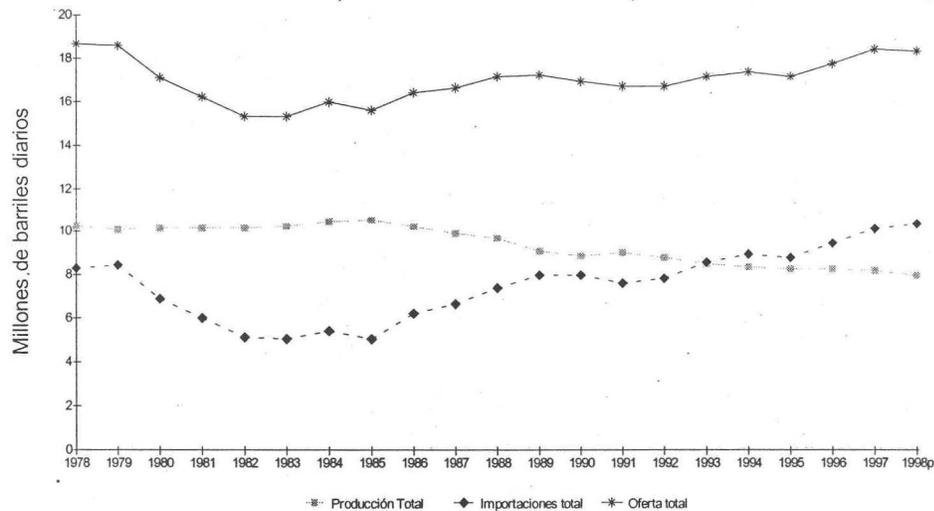
para el cual hay cifras disponibles –incluso preliminares–, Estados Unidos importaba el 56.5 por ciento de su oferta interna de petróleo, como puede verse en la siguiente tabla y en el gráfico que la acompaña.

Tabla 5.1. Resumen del mercado petrolero de Estados Unidos
(Millones de barriles diarios)

Año	Producción total	Importaciones totales	Oferta total	Porcentaje de importaciones
1978	10.27	8.36	18.63	44.9%
1979	10.14	8.46	18.60	45.5%
1980	10.17	6.91	17.08	40.5%
1981	10.18	6.00	16.18	37.1%
1982	10.20	5.11	15.31	33.4%
1983	10.25	5.05	15.30	33.0%
1984	10.51	5.44	15.95	34.1%
1985	10.58	5.07	15.65	32.4%
1986	10.23	6.22	16.45	37.8%
1987	9.94	6.68	16.62	40.2%
1988	9.76	7.40	17.16	43.1%
1989	9.16	8.06	17.22	46.8%
1990	8.91	8.02	16.93	47.4%
1991	9.08	7.63	16.71	45.7%
1992	8.87	7.89	16.76	47.1%
1993	8.58	8.62	17.20	50.1%
1994	8.39	9.00	17.39	51.8%
1995	8.32	8.83	17.15	51.5%
1996	8.29	9.48	17.77	53.3%
1997	8.27	10.16	18.43	55.1%
1998p	8.00	10.38	18.38	56.5%

Fuente: realizado con cifras del *Annual Energy Review 1998* de la Energy Information Administration del Departamento de Energía de los Estados Unidos. ^p Datos preliminares.

Gráfico 5.1 Oferta petrolera de EUA



Adicionalmente, los costos de la producción petrolera de los Estados Unidos son relativamente altos comparados con otras regiones del mundo. En el Golfo de México,

⁷ American Petroleum Institute, "The Petroleum Industry in the Gulf of Mexico", 17 de octubre de 1996, documento electrónico: <http://www.api.org/ehs/gulf/index.html>.

los costos de producción promediaban, en 1997, alrededor de 10 dólares por barril extraído, mientras en Indonesia, Nigeria y Venezuela, fluctuaban entre 6 y 8 dólares, y en el Medio Oriente se reducían a cerca de 2 dólares, que también es el costo de extracción por barril para México en sus yacimientos de la Sonda de Campeche. Particularmente importante es que los costos de producción (*lifting costs*⁸) tienden a ser más altos en los yacimientos continentales, debido a que se trata de campos ya maduros, y más bajos en la plataforma continental del Golfo de México.⁹

Otro elemento que empuja el interés en la producción hacia las aguas profundas del Golfo de México es la moratoria impuesta por el gobierno estadounidense a las licitaciones en buena parte de su plataforma continental. Desde principios del decenio de los 1980, el gobierno de los Estados Unidos, debido a la preocupación por el daño ecológico potencial de la explotación petrolera, aplicó y ha extendido la moratoria a nuevas concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos en el oriente del Golfo de México, así como en las costas de los océanos Atlántico y Pacífico, reduciendo enormemente las áreas disponibles para explotación. Igualmente, se han estado impulsando restricciones adicionales en las áreas cercanas a las costas de Florida y California, incluso para detener los trabajos en concesiones ya otorgadas. Así, las empresas petroleras han sido llevadas a promover la exploración y explotación de las aguas profundas del Golfo de México.¹⁰

⁸ Estos *lifting costs*, costos de producción, son los desembolsos directos, incluyendo impuestos a la producción, de operar y mantener los pozos, el equipo relacionado y las instalaciones, una vez que los hidrocarburos han sido encontrados, adquiridos y desarrollados para la extracción (cfr. U.S. Energy Information Administration, Energy Finance, *Performance Profiles of Major Energy Producers, 1998*, c. 3 "Behind the Bottom Line. Oil and Gas Production", documento electrónico: <http://www.eia.doe.gov/emeu/perfpro/chapter3.html>; en adelante "Behind the Bottom Line...").

⁹ Jody M. Perkins, "Economic State of the US Oil and Natural Gas Exploration and Production Industry: Long-Term Trends and Recent Events", Policy Analysis and Strategic Planning Department, American Petroleum Institute, April 30, 1999, p. 3.

¹⁰ Cfr. AGI, agosto de 1997, y Lawrence C. Kumins, "Outer Continental Shelf Leasing for Oil and Gas Development". Washington, U.S. Congressional Research Service Report 95115, 1996, documento electrónico: <http://www.cnie.org/nle/eng-17.html>.

Sobre el panorama de las reservas petroleras de Estados Unidos —según un análisis de la Energy Information Administration para 1998—, debido a los bajos precios internacionales del petróleo, las reservas probadas de petróleo estadounidenses cayeron 7 por ciento ese año, la caída porcentual más drástica en medio siglo. Sólo 24 por ciento de la producción fue reemplazada por aumentos en las reservas probadas, que fueron la quinta parte de las de 1997 (v. tabla 5.2, *infra*). En los últimos años, las reservas petroleras de Estados Unidos registraron caídas casi constantes, salvo 1997, sin que haya sido posible recuperar la producción de forma sostenida. Así, esa agencia comenta:

The onshore lower 48 States is a mature exploration and development area where, in the absence of enough exploratory and development wells drilled, it is next to impossible to add sufficient new fields, new reservoirs, and positive revisions to replace production. In the few less mature frontier areas not subject to drilling moratoria, it is still possible to drill very prolific wells that can be profitable even at moderately low prices. But, in 1998, even offshore and Alaskan North Slope projects were canceled or delayed.¹¹

Tabla 5.2. Reservas de petróleo crudo de Estados Unidos
(Millones de barriles)

Año	Producción	Reservas probadas	Cambio respecto al año previo
1988	2,811	26,825	-431
1989	2,586	26,501	-324
1990	2,505	26,254	-247
1991	2,512	24,682	-1,572
1992	2,446	23,745	-937
1993	2,339	22,957	-788
1994	2,268	22,457	-500
1995	2,213	22,351	-106
1996	2,173	22,017	-334
1997	2,138	22,546	+529
1998	1,991	21,034	-1,512

Fuente: EIA-DOE, "Advance Summary. U.S. Crude Oil, Natural Gas and Natural Gas Liquids Reserves. 1998 Annual Report".

Tradicionalmente, el análisis de la seguridad energética de los países se ha centrado en una concepción malthusiana de la escasez de reservas mundiales de hidrocarburos. En años recientes, una concepción alternativa ha ganado credibilidad entre analistas estadounidenses. Autores como Morris Adelman, del Massachusetts Institute of Technology, han propuesto sustituir la concepción de la escasez por un análisis que

entiende las reservas petrolíferas como un flujo en vez de un inventario. Para ello, argumenta que el objetivo de la industria de hidrocarburos es mantener reservas para un periodo de alrededor de 15 años. Así, conforme las reservas se explotan, se sustituyen por nuevos descubrimientos. Todo ello, le lleva a sostener que el costo de reemplazar las reservas agotadas es la medida de la escasez; mientras el precio del petróleo sea superior a los costos de exploración, desarrollo y explotación, las compañías continuarán desarrollando nuevas reservas.

Factores como el desarrollo tecnológico, el régimen impositivo y las mejoras administrativas pueden promover la reducción de los costos, lo cual fomenta el desarrollo de nuevas reservas. Así, cambios en impuestos y regímenes de pago de regalías al gobierno han modificado la conformación del panorama petrolero en Estados Unidos y en Gran Bretaña. Analistas como Sarah A. Emerson, directora de la consultora Energy Security Analysis Inc., aseguran que un análisis basado en la abundancia de recursos y no en su escasez es una manera más atractiva de desarrollar políticas energéticas.¹²

Acorde con esta visión del desarrollo petrolero, Estados Unidos adoptó una política de exención de pago de regalías para fomentar el desarrollo de la explotación de hidrocarburos en aguas profundas. Así, en 1995, el gobierno estadounidense promulgó la Outer Continental Shelf Deep Water Royalty Relief Act, que respondió a la disminución de los sitios abiertos para la exploración y explotación.¹³ Tras las

¹¹ "Advance Summary. U.S. Crude Oil, Natural Gas and Natural Gas Liquids Reserves. 1998 Annual Report", Energy Information Administration, noviembre de 1999.

¹² Cfr. Sarah A. Emerson, "Resources Plenty. Why Fears of an Oil Crisis are Misinformed", Feature Symposium, International Energy Security, Energy Security Analysis Inc., documento electrónico: <http://www.esai.com/oilcrisi.html>.

¹³ Outer Continental Shelf Deep Water Royalty Relief Act, 43 U.S. C. § 1301. Con esta legislación se redujo el costo que había mantenido los avances tecnológicos en el papel y sin aplicarse en el fondo del océano, pues previamente el costo del desarrollo de hidrocarburos resultaba inviable para las compañías. El decreto estuvo pensado para promover el desarrollo e incrementar la producción en aguas profundas y para promover la producción de recursos marginales. Esto lo hizo retirando los pagos iniciales de regalías

declaraciones de moratoria, la porción occidental del Golfo de México se había convertido en una de las pocas regiones disponibles para desarrollar. Conforme proyectos en las aguas cercanas a la superficie —a menos de 200 metros bajo el nivel del mar— fueron desarrollados, los costos de producción ascendieron en esas zonas.

Como resultado, el desarrollo de hidrocarburos en el Golfo de México en la década de los 1980 y al principio de la siguiente se redujo considerablemente. Las zonas más productivas en términos de explotación *offshore* de hidrocarburos son el centro y el occidente del Golfo de México, que han generado aproximadamente la sexta parte del petróleo de Estados Unidos y la cuarta de su gas natural en años recientes. Conforme los mantos a poca profundidad se desarrollaron, la industria comenzó a explorar y explotar regiones cada vez más profundas.¹⁴

La exención del pago de regalías a la explotación de aguas profundas respondió a esa situación. Tras años de debate y de impulso a la iniciativa por parte de los intereses petroleros y de algunos legisladores, se aprobó la Outer Continental Shelf Deep Water Royalty Relief Act. Esta legislación exime del pago de regalías a las empresas que emprenden el desarrollo de hidrocarburos en aguas profundas de alto riesgo en el centro y occidente del Golfo de México.¹⁵ Establece volúmenes específicos de producción libre de regalías en aguas abajo del nivel de 200 metros y situadas al oeste de los 87° 30'

por un nivel específico de producción, de acuerdo con la profundidad a la que se explotan los recursos (v. John A. Duff, "U.S. Ratifies Maritime Boundary Treaty with Mexico", *Waterlog* 1 (1997); documento electrónico: <http://www.olemiss.edu/pubs/waterlog/gomtre~1.html> [en adelante, "U.S. Ratifies..."]).

¹⁴ John A. Duff, "Law and Technology Spur Deepwater Oil and Gas Exploration in Gulf of Mexico", *Proceedings of the Marine Technology Society Conference*, Stennis Space Center, MS, abril de 1997, documento electrónico: <http://olemiss.edu/pubs/waterlog/gulf.html>.

¹⁵ American Geological Institute, Government Affairs Program, "Update on s.395: Alaskan Oil Export/Deep-Water Royalty Relief Legislation", 15 de diciembre de 1995, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/agi/legis104/s395upd.html>.

longitud oeste, tanto para nuevas licitaciones como para licitaciones previas a 1995, a las cuales esta medida volvería económicamente viables.¹⁶

Tabla 5.3. Licitaciones de petróleo y gas en la Plataforma Continental del Golfo de México

Fecha	Número de licitación	# de sitios ofrecidos	# de sitios otorgados	Monto obtenido (millones de dólares)	Precio promedio pagado por acre licitado (en dólares)
5/1995	152	5,810	572	303.7	104.87
9/1995	155	5,181	263	110.2	76.27
4/1996	157	5,649	902	511.6	110.21
9/1996	161	5,168	606	352.2	103.35
3/1997	166	5,059	1,001	810.8	154.89
8/1997	168	4,710	777	599.6	136.50
3/1998	169	4,180	752	784.1	191.23
8/1998	171	3,778	377	530.9	246.34
3/1999	172	3,806	191	159.1	163.66
8/1999	174	3,647	142	90.1	112.31

Fuente: U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, "Gulf of Mexico Oil & Gas Lease Offerings", t. 2.

La medida disparó el número de concesiones adquiridas del MMS por la industria.

En 1998, Carolita Kallaur, encargada de la dirección del MMS, señaló que la *"deep water royalty relief for new leases has contributed to the record breaking sales in the Central and Western Gulf of Mexico over the last two years; a clear sign that the Gulf of Mexico is now one of the world's leading oil and natural gas plays"*.¹⁷

Como se observa en la tabla 5.3 *supra*, en 1995, el año previo a la entrada en vigencia de la exención de regalías, las concesiones otorgadas en el Golfo fueron 835, por las que se pagaron casi 414 millones de dólares. En cambio, en 1996 las concesiones fueron 1,508, por 863.8 millones de dólares; en 1997, fueron 1,778 concesiones por más de 1,410 millones, y en 1998, 1,129 concesiones por 1,315 millones. En 1999, el número de licitaciones otorgadas cayó drásticamente, aunque no fue igual de pronunciada la baja

¹⁶ U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, "Deep Water Royalty Relief Regulations Final", 15 de enero de 1998, documento electrónico: <http://www.gomr.mms.gov/hompg/whatsnew/newsreal/980115.html> [en adelante, MMS, enero de 1998]. Por ejemplo, en junio de 1997, el Mineral Management Service otorgó Royalty Relief a Tatham Offshore Inc., para desarrollar el campo conocido como Sunday Silence situado a 457 metros de profundidad, 175 millas al sur de Nueva Orleans en Louisiana, eximiéndola del pago de regalías por los primeros 52.2 millones de barriles de petróleo equivalente extraídos en ese sitio (U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, "Sunday Silence Awarded Deepwater Royalty Relief in the Gulf of México", 6 de junio de 1997, documento electrónico: <http://gomr.mms.gov/hompg/whatsnew/newsreal/970611.html>).

en el precio pagado por acre. Esto se debe probablemente a que, en 1998, las empresas petroleras alcanzaron su nivel más bajo de rentabilidad desde que se ha recabado este tipo de información, por la caída en los precios internacionales del petróleo; esto contrastó con las altas tasas registradas en los dos años previos.¹⁸

Las estadísticas de concesiones en el centro del Golfo de México, en la tabla 5.4 *infra*, indican por un lado, que la tendencia negativa muestra signos de revertirse y, por el otro, que las concesiones en aguas profundas se han vuelto sumamente atractivas para las empresas.

Tabla 5.4. Estadísticas de concesiones en el centro del Golfo de México, ofertas recibidas por nivel profundidad

Año	Número de licitación	Menos de 200 metros	Entre 201 y 400 metros	Entre 401 y 800 metros	Más de 800 metros	Total
1995	152	387	26	42	133	588
1996	157	453	29	41	401	924
1997	166	412	33	52	535	1,032
1998	169	201	24	30	539	794
1999	172	106	7	5	89	207
2000*	175	202	8	18	116	344

Fuente: U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, Offshore Information, "Central Gulf of Mexico Lease Sale Statistics -Bids Received By Water Depth".
* Primera licitación de dos que se realizan al año.

Estos proyectos extractivos en profundidades cada vez mayores del Golfo de México han sido posibles, en primer lugar, por el acelerado desarrollo de la tecnología para la exploración y extracción de hidrocarburos. Desde el decenio de los 1950, la industria petrolera ha buscado desarrollar tecnologías que le permitan explotar los yacimientos de hidrocarburos de la plataforma continental en aguas cada vez más profundas. Como mencionamos en capítulos anteriores, en aquellos años las profundidades máximas de explotación no alcanzaba la isobata de 200 metros, que se había puesto como límite a la jurisdicción nacional.

¹⁷ MMS, enero de 1998.

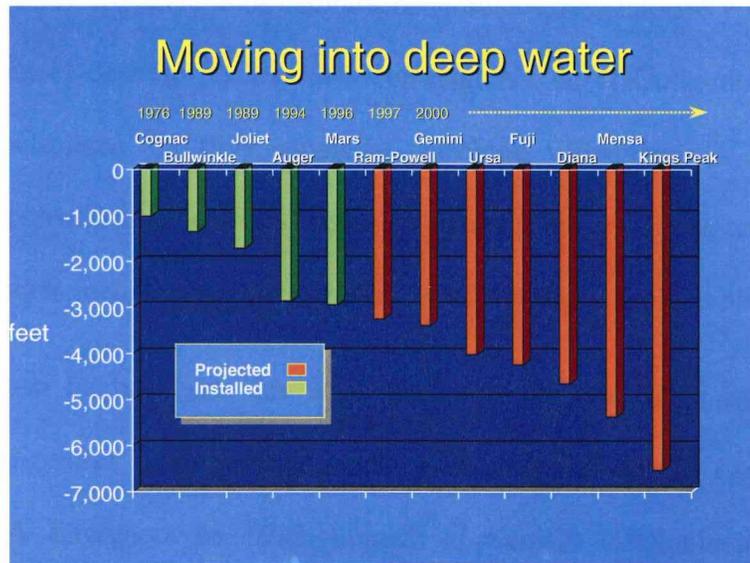
¹⁸ "Behind the Bottom Line".

Tabla 5.5. Las 10 concesiones activas más profundas en el Golfo de México

Nombre	Compañía operadora	Profundidad (pies)	Profundidad (metros)	Fecha de descubrimiento
Baha	Shell	7,620	2,322.6	1996
Coulomb	Shell	7,500	2,286.0	1987
Fourier	Amoco	6,845	2,086.4	1989
King's Peak	Amoco	6,608	2,014.1	1993
Anstey	Amoco	6,590	2,008.6	1997
Mad Dog	Amoco	6,560	1,999.5	1998
Ariel	Shell	6,274	1,912.3	1995
Neptune	BP	6,162	1,878.2	1995
Kepler	Shell	5,759	1,755.3	1987
Mensa	Shell	5,330	1,624.6	1986

Fuente: U.S. D. of the Interior, MMS, Gulf of Mexico OCS Region, Offshore Information, "Deepwater Fields in the Gulf of Mexico as of 04-03-2000 (Active leases in field water depths over 1,000 feet)"

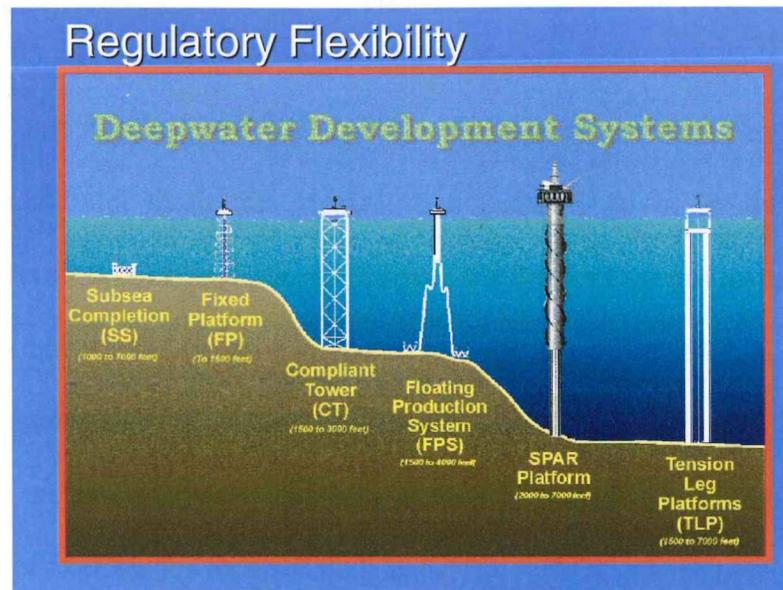
En 1978, Shell Oil instaló una plataforma de producción a más de 304 metros. Diez años después, la misma compañía contrató a Sonate Offshore Drilling para producir a una profundidad de casi 2 mil 300 metros. En 1996, 23 compañías operaban a más de 304 metros y, por otra parte, en 2000, 205 concesiones están activas a profundidades superiores. Recientemente la empresa petrolera Conoco encargó la construcción de un barco para perforar a 10 mil pies de profundidad (3,048 metros).¹⁹



Fuente: Cynthia Quaterman, "MMS and the New Frontiers", MMS Offshore Technology Conference, 5 de mayo de 1997.

El desarrollo reciente de técnicas de exploración como los estudios de proyección geológica en tercera dimensión –que han permitido reducir los niveles de incertidumbre en el estudio del subsuelo y bajar costos, al minimizar el número de perforaciones—, así como importantes mejoras en el diseño y construcción de las plataformas de extracción,

ha vuelto económicamente viable la explotación de los yacimientos de hidrocarburos a grandes profundidades en el subsuelo marino.



Fuente: Cynthia Quaterman, "MMS and the New Frontiers", MMS Offshore Technology Conference, 5 de mayo de 1997.

En muy pocos años, los acelerados cambios económicos, regulatorios y tecnológicos, provocaron que en el decenio de los 1990 convergieran en el Golfo de México los intereses de las petroleras. En 1999, empresas petroleras y funcionarios del MMS de Estados Unidos consideraban que las reservas recuperables en las aguas profundas podrían ser superiores incluso a las que tiene la plataforma hasta ahora explorada.²⁰

El MMS incluso ha bautizado las áreas profundas del Golfo de México como "America's New Frontier", por la importancia y el potencial para la explotación de hidrocarburos.²¹ A diferencia de 1982, cuando el Senado estadounidense postergó ratificar el Tratado de Límites Marítimos con México, el desarrollo de hidrocarburos en

¹⁹ J. A. Duff, "Law and Technology...".

²⁰ David Brown, "Industry Lured into Deep Waters. Reserves in Gulf Could Surpass Shelf", *AAPG Explorer*, 9 (1999); documento electrónico: http://www.aapg.org/explorer/archives/09_99/overview.html, y Kathy Shirley, "New Deep Fields Show Gulf Trends. Crazy Horses and Mad Dogs", *AAPG Explorer*, 9 (1999); documento electrónico: http://www.aapg.org/explorer/archives/09_99/maddog_crazyhorse.html.

²¹ U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Gulf of Mexico Region Offshore Information, "America's New Frontier", 4 de febrero de 2000, documento electrónico <http://www.gomr.mms.gov/hompg/offshore/deepwtr/deepover.html>

las aguas profundas del Golfo de México se ha vuelto un asunto de atención perentoria e incluso de seguridad energética para Estados Unidos.²²

III

En julio de 1996, se suspendió la explotación del pozo Baha, debido a dificultades técnicas.²³ Sin embargo, ello no fue sino el principio de la controversia sobre los recursos del fondo del Golfo de México. Los cambios en la industria petrolera estadounidense llevaban la explotación submarina a los límites externos de la jurisdicción de los Estados Unidos y la estaban empujando aun más al sur. En 1997, la controversia sobre la parte no delimitada de la plataforma continental entre México y Estados Unidos se convirtió en un asunto importante de la agenda bilateral debido al abierto interés estadounidense por explotar los recursos de la zona.

En diciembre de 1996, el Departamento del Interior de Estados Unidos envió una carta a la Secretaría de Estado en apoyo a la ratificación del Tratado de Límites Marítimos de 1978 y conminándolo a emprender negociaciones con México sobre la región pendiente, pues la industria petrolera demandaba que la situación jurídica de la zona quedara aclarada antes de adquirir derechos sobre ella. En un análisis, el Departamento del Interior señaló que la ratificación del tratado había mantenido una baja prioridad hasta que los avances en la tecnología llevaron a crecientes concesiones y desarrollo de la zona cercana al área sin delimitar.²⁴

²² El interés por zonas antes no explotadas ha sido considerada una tendencia generalizada en el mundo: *"in spite of... technical and political difficulties there has been an increasing level of activity in the less-explored basins in recent years. One main factor is the need for major international oil and gas companies to replace the reserves they produce each year. Another factor, but not as important in the last decade, is the need to maintain 'secure' reserves* (G. H. Blake y R. E. Swarbrick, 'Hydrocarbons and International Boundaries: A Global Overview' en Gerald Blake et al. (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, p. 17)".

²³ Declaraciones del ex secretario de Energía Jesús Reyes Heróles en "No habrá cambios en la política petrolera; soy defensor de la Soberanía: Reyes Heróles. Inamovible el artículo 27; ningún espacio adicional a extranjeros", *Excelsior*, México, 13 de octubre de 1997, en adelante "No habrá cambios...".

²⁴ MMS, "United States-Mexico Boundary", 8 de abril de 1997, documento electrónico: <http://www.mms.gov/mmab/maloney/usmex040897.html>; en adelante "United States-Mexico Boundary".

El Departamento del Interior también indicó que conforme se exploraba a mayor profundidad en el Golfo se volvía cada vez más importante tanto para su dependencia como para las compañías de petróleo y gas saber la delimitación precisa de la frontera entre México y Estados Unidos.²⁵

Así a principios de 1997, los Estados Unidos avanzaban en su interés por desarrollar proyectos petroleros en el área y señalaban que habían estado usando provisionalmente la delimitación del tratado como frontera. Aun más: ya habían comenzado a ofrecer concesiones en el área no delimitada del Golfo.²⁶ Para ello, el gobierno estadounidense había procedido a establecer una delimitación unilateral de la región, sin consulta alguna al gobierno de México, y había abierto a licitación áreas comprendidas en la parte norte de ella: *“additionally, we have offered tracts in the last several leases within the gap area, up to a line drawn using... simplified equidistance principles... As yet no bids have been received on those tracts. The notices of sale have alerted bidders of the uncertainty of the boundary”*.²⁷

En un comunicado de prensa, el MMS aclaraba que *“sale 168 [de abril de 1997] also encompasses tracts or portions of tracts which lie beyond the United States Exclusive Economic Zone in an area referred to as the Northern Portion of the Western Gap. MMS has established special procedures for bidding on tracts located in the western area”*. También notaba que era la segunda licitación bajo el esquema de exención de

²⁵ “Interior Department urges ratification of U.S. delimitation agreement”, *Platt's Oilgram News*, 20 de marzo de 1997; en adelante “Interior Department urges ratification...”.

²⁶ Según una fuente del MMS, de hecho, el ofrecimiento de concesiones en el área no delimitada había comenzado desde mediados del decenio de los 1980. Tom Readinger, funcionario del MMS, había aclarado que no se había recibido oferta alguna de compra, pero que ya había estudios sismográficos para detectar la capacidad del subsuelo (Dora María Cruz, “Perforadoras de EU ya exploran mantos en nuestro mar”, *Época*, 28 de abril de 1997, p. 8).

²⁷ “United States-Mexico Boundary”. Situaciones similares, vinculadas a la preocupación de las compañías petroleras por la seguridad de sus inversiones y a recursos en áreas sin delimitar o que cruzan las delimitaciones marítimas se han convertido en los últimos años en preocupaciones comunes en diversas regiones del mundo (cfr. Gerald Blake, “Introduction: Energy Flows and International Boundaries” en Gerald Blake *et al.* [eds.], *op. cit.*, London, 1998, pp. xiii-xviii).

regalías para la explotación a profundidades mayores de 200 metros.²⁸ La siguiente licitación, la número 169, anunciada en noviembre, procedió de la misma manera:

included in this sale will be tracts beyond the United States Exclusive Economic Zone (EEZ) based upon provisions of the 1982 Law of the Sea Convention. The area beyond the EEZ includes the area that, for clarity and descriptive purposes, the MMS refers as to the 'Northern Portion of the Western Gap'. Tracts in the Northern Portion of the Western Gap could be subject to a continental shelf delimitation between the United States and México.²⁹

El MMS ofreció las concesiones bajo los supuestos de que el “hoyo de dona” occidental sería dividido por equidistancia entre Estados Unidos y México, y que las áreas licitadas quedarían comprendidas en la parte estadounidense. Entre otras razones, se ha supuesto que la falta de postores para estas áreas se debiera a la incertidumbre sobre el derecho de los Estados Unidos para licitar en esa región.³⁰ Esta es la situación normal de la industria petrolera, la cual no se arriesga en zonas que no garantizan la seguridad de las grandes inversiones que requiere la explotación petrolera. Así, se ha observado que:

Petroleum activities in disputed areas are normally not conducted. Indeed, the international oil industry, perhaps the premier risk-taker and substantial investor in the entire private sector, cannot normally be expected to commit risk capital and resources to politically unsettled or undefined situations. Such perceived political risks is a serious and at times decisive deterrent to private foreign investment in this sector.³¹

²⁸ “Final Notice on Sale Issued for Western Gulf of Mexico OCS sale 168”. News Release. U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Office of Communications, 24 de julio de 1997.

²⁹ “MMS Issues Proposed Notice of Sale for Central Gulf of Mexico Sale 169”. News Release. U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Office of Communications, 25 de noviembre de 1997.

³⁰ La licitación 168 recibió ofertas para las zonas en la parte norte de la región ofrecida, pero ninguna para la parte sur, que es la que quedaría comprendida en el área pendiente de definición (David Applegate, art. cit., p. 70). De hecho, esa licitación obtuvo 1,224 postores en 804 zonas, rompiendo récords anteriores en ambos ámbitos. Las ofertas aceptadas ascendieron a casi 600 millones de dólares. Chris C Oynes, director regional del MMS para el Golfo de México, señaló que esta licitación “signals a continued era of growth for the Gulf of Mexico... we were very surprised by the large number of bids in 6,000 to 10,000 feet of water. This sale, along with the record breaking Central Gulf earlier this year, are clear indicators that the Gulf of Mexico continues to be an area of great interests to the Oil and Natural Gas industry (‘Western Gulf of Mexico Sale 168 Nets \$599, 587,041’, News Release, U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, Office of Communications, 10 de diciembre de 1997)”. El éxito de las ventas en la parte norte del área ofrecida refuerza la conclusión de que, si no se colocaron las zonas en el área no delimitada, fue por la falta de seguridad jurídica de la región.

³¹ Ibrahim F. I. Shihata y William T. Onorato, “Joint Development of International Petroleum Resources in Undefined and Disputed Areas” en G. Blake *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 43.

Estas licitaciones derivaron en un amplio debate en México sobre la falta de delimitación de la zona y la unilateralidad de las acciones norteamericanas,³² así como en la emisión de protestas oficiales del gobierno de México ante los Estados Unidos.³³ La Cancillería de México, desde el inicio de esta controversia bilateral, dejó claro a las autoridades de Estados Unidos que no discutiría el asunto de las áreas pendientes de delimitación hasta después de que se ratificará el Tratado de 1978, cuando los estadounidenses proponían que se pasara directo a la negociación.³⁴

En abril de 1997, el senador Conchello volvió a referirse al tema de los límites marítimos con los Estados Unidos, señalando como preocupación que las autoridades estadounidenses hubieran llamado a solucionar la disputa en este ámbito. Conchello señaló tres problemas: la explotación de hidrocarburos cerca de la frontera u “operación popote”, la intención de Estados Unidos de desconocer los límites de la zona económica exclusiva y la definición de la propiedad del área sin delimitar en el centro del Golfo.³⁵

El 11 de abril, en comparecencia ante comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, reiteró lo que se dijo en la reunión con legisladores y funcionarios de Pemex, mencionada antes, en la cual se señaló que no había posibilidades de que se estuvieran extrayendo recursos mexicanos;³⁶ y agregó que se había establecido contacto con las autoridades de

³² Cfr., *inter alia*, D. M. Cruz, art. cit.; Martín Moreno y Noé Cruz, “En el fondo del Golfo, el codiciado petróleo. La máquina de la ambición arrancó en 1978”, *Época*, 28 de abril de 1997, pp. 11ss, y Noé Cruz Serrano y Nora Sandoval, “El yacimiento del Golfo enciende ambiciones”, *Época*, 5 de mayo de 1997, pp. 8ss.

³³ Declaraciones de J. Reyes Heróles en “No habrá cambios...”.

³⁴ “Interior Departments urges ratification...” y U.S. Energy Information Administration, “México”, Country Analysis Brief, abril de 1999, documento electrónico: <http://eiainfo/eia.doe.gov/emeu/cabs/mexifull.html>.

³⁵ J. A. Conchello, “Sobre los límites marítimos entre EU y México en el Golfo (01/04/97)”, Intervenciones en Tribuna; documento electrónico: <http://www.pansenado.org.mx/indexz.html>.

³⁶ “Llegamos a dónde permite la diplomacia. Evitar recriminaciones estériles: Gurría”, *Excelsior*, México, 12 de abril de 1997.

Washington, quienes le aseguraron que no tenían intenciones de extraer petróleo mexicano.³⁷

Gurría también contestó a Conchello que “la cancillería no cuenta con ningún elemento, ninguna propuesta, ninguna sugerencia ni planteamiento alguno para cambiar los límites establecidos en el Tratado de 1978, y que se fijaron a partir de la Isla de Alacrán. Lo que quiero dejar en claro es que no se trata de un acto en donde pueda uno llegar, poner una bandera y decir: esto es de México, porque pondríamos en duda nuestras propias posiciones”.³⁸

Autoridades de la Secretaría de Energía señalaban que la explotación del área no era una prioridad de México en el plazo inmediato, pues “se prefiere explorar zonas geológicamente más conocidas, como la sonda de Campeche o el litoral de Tabasco, donde la inversión en este rubro tendrá rendimientos mucho más ciertos e inmediatos”.³⁹

Mientras Miguel Ángel González Félix, consultor jurídico de la SRE, señalaba, de acuerdo con la posición bilateral asumida desde el decenio de los 1970, que el límite estaba definido de acuerdo con el tratado provisional de 1978 y que el gobierno de Estados Unidos ya había señalado la posibilidad de su ratificación.⁴⁰

A finales de abril, Jesús Reyes Heróles anunció que las secretarías de Energía y de Relaciones Exteriores y Pemex crearon un grupo para el estudio de la delimitación de la frontera marítima con Estados Unidos, así como sobre los recursos que corresponden a cada país.⁴¹ Este grupo se encargaría de buscar una reunión bilateral para obtener la

³⁷ “Reprochan legisladores a Gurría su tibieza”, *La Jornada*, México, 12 de abril de 1997.

³⁸ M. Moreno y N. Cruz, art. cit., p. 13.

³⁹ Eduardo Navarrete, subsecretario de Política y Desarrollo Energético, en *Ibid.*, p. 11.

⁴⁰ González Félix será más adelante el encargado de las negociaciones sobre la delimitación de la plataforma continental, v. *infra* (*Ibid.*, p. 12).

⁴¹ N. Cruz Serrano y N. Sandoval, art. cit., p. 8.

ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos de 1978 y discutir la soberanía de los recursos del fondo del Golfo.

El secretario de Energía consideró que el Tratado tenía buenas posibilidades de ser ratificado, una vez aclaradas algunas diferencias de carácter técnico con los Estados Unidos. Tanto él como el director general de Pemex, Adrián Lajous, reiteraron que no había un peligro inmediato en materia de explotación de hidrocarburos por parte de los Estados Unidos, pues no había pozos cercanos a la zona en disputa y, además, el último que se había intentado, el Baha, había fracasado por las persistentes limitaciones técnicas, por lo que lo más relevante era el problema diplomático de la definición de límites. Sin embargo, Reyes Heróles enfatizó que era un asunto que requeriría de toda la atención del gobierno mexicano en el mediano plazo.⁴²

Para entonces, había quedado claro para Estados Unidos que México no aceptaría avanzar en la definición de una frontera en la plataforma aún no delimitada en el centro del Golfo. Además, el fracaso de las licitaciones previas de zonas incluidas en el área sin delimitar demostraba que las empresas petroleras no estaban dispuestas a arriesgar grandes inversiones en áreas cuya jurisdicción pudiera ser objeto de controversia. En una presentación, de mayo de 1997, la directora del MMS resumió, ante compañías petroleras, el desarrollo de la posición de la agencia sobre este asunto:

⁴² *Ibid.*, p. 10.

*Nearly 20 years ago, in 1978, the United States and Mexico signed a treaty which defined the maritime boundaries between the two countries in the Gulf of Mexico. While the Mexican government has ratified this treaty, the United States has not. In addition to established boundaries in the still unratified treaty, there are two 'gaps' beyond 200 miles which remain unresolved with Mexico and which will required (sic.) further negotiation to delimit our respective continental shelves. With regard to the western 'gap', for OCS planning purposes, we have been using a hypothetical equidistant line. But, with deep water leasing interest moving closer and closer to this gap, we have been working with the State Department to seek Senate action on the 1978 Treaty so it can enter into force. Once the U.S.-Mexico treaty is ratified, we can move forward with Mexico to negotiate the continental shelf boundary in the western 'gap'. We seek resolution of this matter so that offshore sales can proceed without the possibility of a boundary dispute with the government of Mexico.*⁴³

La ratificación del Tratado de 1978 se percibía como una acción adicional del Congreso estadounidense para promover la producción de hidrocarburos de Estados Unidos. Se asumía que la ratificación del tratado produciría nuevas negociaciones, pero sólo sobre el área sin delimitar en la plataforma continental del Golfo y no sobre las fronteras ya trazadas en el mismo tratado. Esto se explica debido a que se consideraba que no había bases legales que sustentaran una modificación de las fronteras trazadas a partir de las islas mexicanas frente a la costa de Yucatán. A diferencia de otras propuestas de Hollis Hedberg, sus posiciones respecto al papel de las islas en el trazado de fronteras no fueron aceptadas y el tipo de delimitación que propuso para el Golfo quedaba excluido por el derecho internacional contemporáneo.⁴⁴

Así, en septiembre, la administración Clinton, junto con representantes de la industria de gas y petróleo, promovieron la ratificación del Tratado de 1978 ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, como una forma de eliminar la incertidumbre sobre la propiedad de valiosas regiones submarinas.⁴⁵

El 25 de septiembre de 1997, se realizaron las audiencias ante el Comité. Mary Beth West, representante del Departamento de Estado, testificó a favor de la pronta

⁴³ Cynthia Quaterman, "MMS and the New Frontiers", MMS Offshore Technology Conference, 5 de mayo de 1997, documento electrónico: <http://www.mms.gov/ooc/press/octmay97.ppt..>

⁴⁴ D. Applegate, art. cit., p. 72.

⁴⁵ J. A. Duff, "U.S. Ratifies...".

ratificación del Tratado de 1978, reiterando las posiciones asumidas por Mark Feldman en 1980 y concluyendo que:

The 1978 boundary treaty was a fair and balanced agreement that serves the United States strategic and resource interests...In the early 1980's our offshore oil and gas industry focused on areas relatively near the shore. This situation has changed significantly in recent years. Not only are the oil and gas companies interested in leasing blocks adjacent to the 1978 boundary, but interest extends to the area beyond 200 miles in the western Gulf of Mexico –in the gap. Thus, now is a time when, for commercial reasons, industry needs the certainty provided by a boundary agreement.⁴⁶

También testificó a favor el presidente del Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado, Frank Murkowsky. Este senador argumentó que las compañías petroleras estadounidenses se habían resistido a invertir en esas áreas del Golfo hasta que no quedaran definitivamente establecidas las fronteras marítimas con México y que la ratificación abriría la puerta a la clarificación de las jurisdicciones en el área aún sin delimitar. Con ello, la ratificación permitiría incrementar la extracción de hidrocarburos, lo que sería benéfico para la balanza comercial de Estados Unidos, puesto que en ese momento se importaba más de la mitad del consumo diario de petróleo; al mismo tiempo la ratificación fortalecería la seguridad energética de su país, al reducir su dependencia del exterior en materia de hidrocarburos. Añadió que el método seguido para la delimitación –el de equidistancia— seguía siendo conveniente y válido ante el derecho internacional.⁴⁷

La industria petrolera estadounidense también se pronunció por la ratificación por medio de una declaración por escrito.⁴⁸ En la declaración establecían que la ratificación era apoyada por su industria, pues estaba en el interés económico de los Estados Unidos. Justificaba que si el tratado se negociara ahora serían los mismos elementos los

⁴⁶ *Hearings...*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ "Written Statement of the American Petroleum Institute, the Domestic Petroleum Council, the Independent Petroleum Association of America, the International Association of Drilling Contractors, the Mid Continental Oil and Gas Association, and the National Industries Association" en *Ibid.*

que se utilizarían para la delimitación y que el uso de islas como base para delimitar zonas marítimas estaba en el mejor interés de los Estados Unidos. El documento razona:

U.S. Economic and Energy Interests. When this treaty was last debated, technology did not exist to allow companies to evaluate or develop the deeper waters of the Gulf immediately adjacent to the boundary. Today, industry has the technology to explore for oil and gas in water depths up to 10,000 feet and to produce hydrocarbons in over 5,000 feet of water. To ensure the orderly development of these valuable deep water Gulf of Mexico resources and maximize federal revenues, it is in the interest of the U.S. to promptly ratify the treaty and to commence negotiations on the western gap as soon as possible thereafter.

Gap negotiations. Senate ratification of the treaty will clear the path for further negotiations between the U.S. and Mexico on the western gap, a 4.5 million acre unexplored area more than 200 miles from either country's border which was left undivided in the initial treaty. The Mexican government has indicated informally that it will not entertain negotiations over the gaps until U.S. ratifies the 1978 agreement. Once resolved, leases within the western gap could potentially generate significant revenues for the Treasury.⁴⁹

El 23 de octubre, el Senado estadounidense ratificó el Tratado sobre Límites Marítimos de 1978 sin mayor discusión. Un día después, el gobierno mexicano reportó que, después de casi 20 años en que México había insistido en ella, la ratificación

Fija en forma definitiva las fronteras marítimas entre los dos países entre las 12 y las 200 millas marítimas mar adentro... pero no fijó los límites en donde la distancia entre ambas costas sobrepasa las 200 millas de anchura de la zona económica exclusiva de cada país... por ello, quedaron en el Golfo de México dos zonas sin delimitar cuya plataforma continental puede ser reivindicada por los dos países conforme al derecho internacional actualmente en vigor, aunque no las aguas suprayacentes, pues estas constituyen alta mar... Estados Unidos ha dejado entrever la posibilidad de entrar en negociaciones con México para fijar los límites de la plataforma continental aún no delimitada en el Golfo de México. El Gobierno mexicano sistemáticamente ha manifestado al Gobierno estadounidense que primero debía ratificarse el Tratado de 1978.⁵⁰

El 13 de noviembre de 1997, durante una visita de Estado del Presidente Zedillo a Washington, se llevó a cabo la firma y el intercambio de documentos de ratificación entre José Ángel Gurría y Jeffrey Davidow, secretario asistente para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado.⁵¹ Gurría recalcó que se trataba de uno de los momentos políticamente más importantes de la historia de ambos países, pues

⁴⁹ *Loc cit.*

⁵⁰ Embajada de México en Washington, "Comunicado de prensa", 24 de octubre de 1997.

⁵¹ En representación de Madeleine Albright, secretaria de Estado estadounidense (Assistant Secretary for Inter-American Affairs Jeffrey Davidow, Mexican Foreign Minister Gurría *et al.*, "Remarks at Treaty-Signing Ceremony", Washington D.C., 13 de noviembre de 1997; documento electrónico en <http://www.state.gov/www/>).

entraron en vigor los límites no sólo de las aguas territoriales sino también de las patrimoniales. Mientras, el enviado del presidente William Clinton, Mack McLarty resaltó los beneficios de seguridad jurídica que creó la ratificación y señaló que ésta *“also paves the way for the negotiation of a new treaty to define the portion of our maritime boundary that is the so-called “doughnut hole”; that is, the gap that remains between the two segments of the existing boundary”*.⁵²

En un boletín, la Secretaría de Relaciones Exteriores reportó que la ratificación de las fronteras hasta las 200 millas representó un “hito en la historia de la defensa de los recursos naturales más importantes de nuestro país” y que comenzarían negociaciones para delimitar el área pendiente de la plataforma continental en el centro del Golfo de México, que México se había negado a iniciar antes de la ratificación del Tratado de 1978, previa definición de los criterios técnicos que se usarían en la delimitación. También reiteró que no existían noticias de que alguna empresa haya pretendido hacer perforaciones o adjudicarse derechos en la “dona occidental”.⁵³

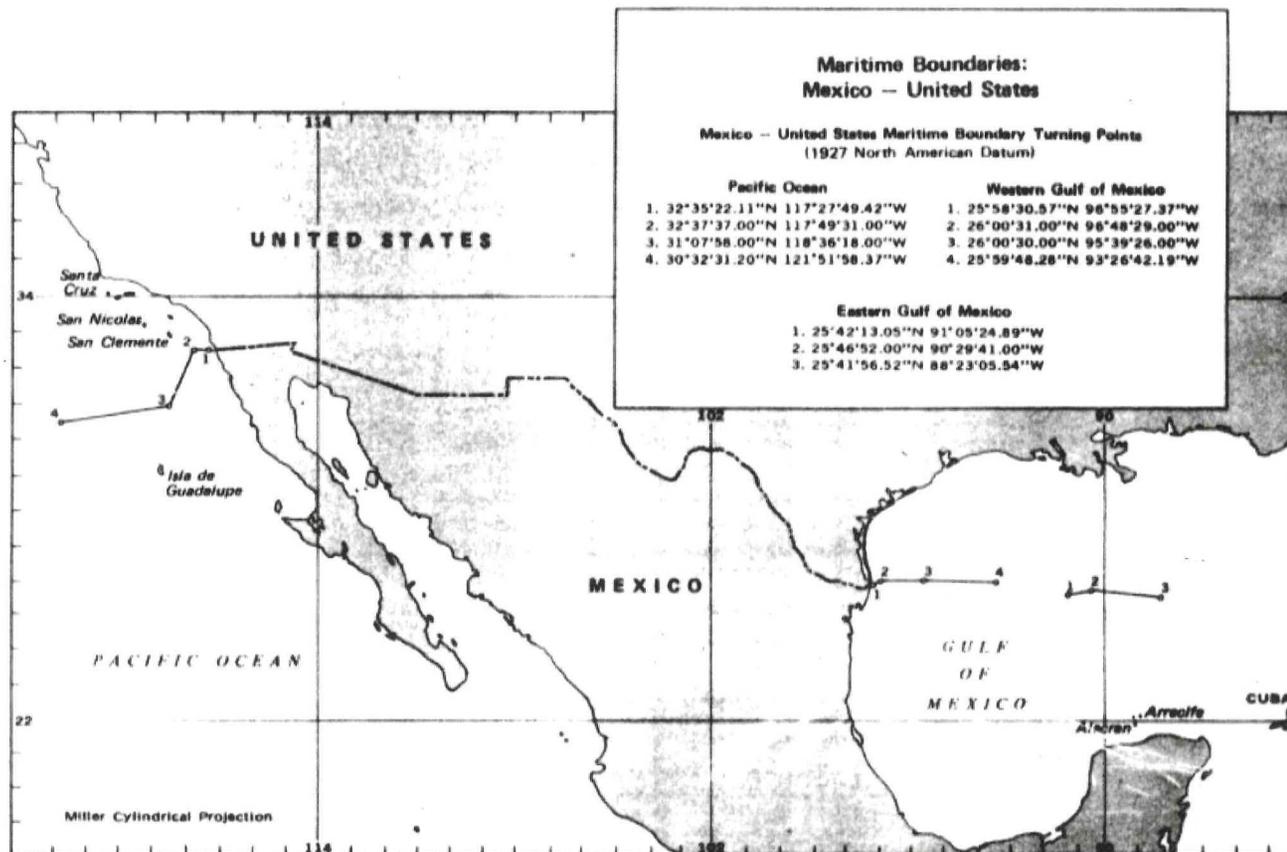
IV

Apenas un mes más tarde, el 11 de diciembre de 1997, se anunció que el secretario José Ángel Gurría y el secretario del Interior de Estados Unidos, Bruce Babbitt, acordaron que tras la ratificación del Tratado de 1978 buscarían comenzar negociaciones en marzo

⁵² *Loc. cit.* El gobierno de México, al reportar la visita del Presidente Zedillo a Washington, también señaló que “ratificado el Tratado, restaría por establecer los mecanismos mediante el cual (sic. en el original) México y los Estados Unidos explotarían los yacimientos de petróleo que presumiblemente se encontrarían en el subsuelo del área de aguas internacionales en el centro del Golfo de México. A esta área, por encontrarse circundada por el mar patrimonial de Cuba, Estados Unidos y México, se le ha denominado “hoyo de dona” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Boletín Ejecutivo de América del Norte, el Caribe y Asia Pacífico”, I (24), 15 de noviembre de 1997; documento electrónico: http://www.shcp.gob.mx/publica/bolan/ban24_97.html.) Por su parte, el senador Conchello criticó que la ratificación no haya sido encabezada personalmente por los presidentes de ambos países (Fracción Parlamentaria del PAN en el Senado de la República, “Boletín 322: Zedillo perdió la oportunidad histórica de concretar límites entre México y EU”, 13 de noviembre de 1997).

⁵³ “SRE: pendientes de negociar con EU, dos zonas en el Golfo de México”, *La Jornada*, México, 19 de noviembre de 1997.

Mapa 2



Fronteras de la zona económica exclusiva de México y E.U.A.
Fuente: M. B. Feldman y David Colson, "The Maritime Boundaries of the United States"

del año siguiente sobre la plataforma continental sin delimitar en el centro del Golfo de México. En un comunicado del Departamento del Interior se estableció, acerca de las zonas ofrecidas previamente en el área sin delimitar, que por ello, *“after consulting with the Department of State, Secretary Babbit has determined that it is in the best interests of the United States to return all unopened bids from Sale 168. For the same reason, the Secretary will withdraw the tracts in the Western Gap area proposed for lease in upcoming Sale 169”*.⁵⁴

En comparecencia ante el Senado de la República, Gurría anunció el inicio de las negociaciones con los Estados Unidos en marzo siguiente y rechazó señalamientos de senadores⁵⁵ sobre presuntas acciones de compañías de Estados Unidos sobre recursos de las zonas sin delimitar.⁵⁶ Informó que aún no se había llegado a ningún acuerdo sobre el área en cuestión y que las autoridades mexicanas habían comenzado hacía algún tiempo los estudios necesarios para las negociaciones.

Señaló que se había establecido contacto con el gobierno estadounidense para asegurar que no se pretenda ejercer ninguna acción de dominio sobre los polígonos del Golfo antes de cualquier acuerdo.⁵⁷ Aclaró que de las dos áreas sin delimitar, se avanzaría en las negociaciones sobre el polígono occidental.⁵⁸ Ofreció, además, que el gobierno mexicano compartiría la información sobre el estado y la estrategia de las negociaciones

⁵⁴ “Secretary Babbit and Foreign Secretary Gurría announce maritime boundary talks for the Gulf of Mexico”, News, U.S. Department of the Interior, 11 de diciembre de 1997; documento electrónico: <http://www.mms.gov/press/1997/70076.htm>. V. “Negociación para dividir la zona occidental. Distribución Justa de la Riqueza: DI”, *Excelsior*, México, 12 de diciembre de 1997.

⁵⁵ Fracción Parlamentaria del PAN en el Senado de la República, “Boletín 355: Si la SRE se preocupa por el yacimiento del Golfo, ganará México”, 11 de diciembre de 1997, y José Angel Conchello. “Seamos como la mujer del César. ¿Negociaciones secretas sobre el petróleo”, *Siempre!*, 2322 (1997); en adelante “Seamos como la mujer del César...”.

⁵⁶ “Desde marzo de 98, pláticas sobre la zona occidental del Golfo con EU”, *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 1997; en adelante “Desde marzo de 98...”.

⁵⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa 389, 12 de diciembre de 1997.

⁵⁸ La reclamación del polígono occidental corresponde exclusivamente a México y Estados Unidos, en el caso del oriental podría haber intereses de Cuba también. Debido a la situación de la relación cubano-

con el Senado, siempre y cuando fuera posible mantener la confidencialidad y el secreto para no afectar las negociaciones.⁵⁹ En esta comparecencia, senadores como Fernando Solana, del PRI, y Jorge Calderón, del PRD, demandaron que el Senado recibiera mayor información sobre los tratados internacionales que asumía México con otros países.⁶⁰

El 22 de enero de 1998, el secretario de Energía, Luis Téllez Kuenzler, compareció ante comisiones unidas del Senado de la República para abordar los asuntos relacionados con la delimitación de fronteras marítimas entre México y los Estados Unidos. El secretario señaló que éste es un tema de soberanía y seguridad nacional, pero también un asunto fundamental desde la perspectiva de la política energética del país y del desarrollo nacional. Además de ratificar que no hubo acción alguna de violación a la jurisdicción nacional de México por parte de Estados Unidos, así como el próximo inicio de negociaciones con ese país, explicó la conformación del polígono occidental a discusión:

En la parte central del Golfo de México existe una zona, aproximadamente, de 129 millas náuticas a lo largo, en donde no hay frontera entre ambos países... Dado que la distancia entre ambas costas es mayor a 400 millas náuticas, 200 millas por parte de cada frontera. Estas zonas se conocen como "hoyos de dona" y son consideradas, en este momento, como aguas internacionales sobre las cuales, tanto México como Estados Unidos, dada la legislación internacional, tienen un derecho especial. La zona de negociación se encuentra fuera de las 200 millas marítimas, que forman la Zona Económica Exclusiva de México, aunque se sitúa sobre la plataforma continental de los territorios de ambos países.⁶¹

El secretario también explicó que las negociaciones comenzadas con Estados Unidos se referirían, en primera instancia, al polígono occidental, puesto que en el oriental había posibles derechos de Cuba y dada la compleja relación bilateral de Estados

estadunidense y a la ausencia de interés en la explotación del polígono oriental, no se han desarrollado negociaciones sobre éste.

⁵⁹ "Desde marzo de 98...".

⁶⁰ "Gurria en el Senado", *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 1997.

⁶¹ Senado de la República, "Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de las Comisiones de Energía y Recursos No Renovables; de Derechos del Mar y Pesca; y de Relaciones Exteriores, Segunda, presidida por el C. Senador Carlos Romero Deschamps, con la asistencia del Doctor Luis Téllez Kuenzler, Secretario de Energía", México, 22 de enero de 1998, 2ª parte, pp. 6s; en adelante, "Versión estenográfica...".

Unidos con ese país, sería difícil entrar en la discusión de esa área por el momento.⁶² Indicó que la mayor parte de la región que había causado la postergación de la ratificación estadounidense del Tratado de 1978, había quedado con su entrada en vigor dentro del territorio mexicano. Comentó las principales características de la negociación ha desarrollar y

Estableció que, en este momento, es muy aventurado hacer una estimación del potencial de hidrocarburos que se encuentran en esa zona, aunque reconoció que se trata de una de las mayores riquezas petrolíferas del mundo que, para los mexicanos, son reservas de muy largo plazo —40 o 50 años—, mientras para Estados Unidos son áreas de perforación en el más corto plazo, esto es, en los próximos 10 años.⁶³

El secretario de Energía estableció que el objetivo de las negociaciones debía ser “maximizar, en todo momento, en beneficio de nuestro país, el valor presente neto de los recursos económicos, contenidos en estos ‘hoyos de dona’, respetando los principios de una negociación basada en el Derecho Internacional y en los fundamentos contenidos en nuestra Constitución”.⁶⁴

Téllez Kuenzler, además, anunció que por instrucciones presidenciales, la dependencia a su cargo mantendría oportunamente informado al Senado de la República de las negociaciones con los Estados Unidos respecto a la delimitación. Anunció la creación de un mecanismo que permitiera informar periódicamente de las reuniones que se desarrollen con Estados Unidos, de tal forma que los senadores estén enterados de todos los detalles durante las negociaciones y no sólo al final de ellas, aclarando que éste debería ser cerrado y discreto para que no se conozca la estrategia mexicana, pues esto pudiera afectar la posición negociadora de México ante los Estados Unidos.⁶⁵

⁶² *Ibid.*, 4ª parte, p. 7.

⁶³ Secretaría de Energía, “En la delimitación de polígonos en el Golfo de México, ninguna concesión: Secretaría de Energía”, boletín de prensa, 22 de enero de 1998; documento electrónico: <http://www.energia.gob.mx/sec4/d0100122.html>.

⁶⁴ Senado de la República, “Versión estenográfica...”, 2ª parte, p. 8.

⁶⁵ *Ibid.*, 7ª parte, pp. 1s.

De hecho, antes del inicio de las negociaciones, un grupo de contacto de esta naturaleza efectivamente se estableció, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En una carta enviada por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Juan Rebolledo, al líder del Senado, Genovevo Figueroa, se comprometió a informar a ese grupo “antes y después de cada una de las conversaciones y negociaciones que se realicen” sobre este tema con el gobierno de Estados Unidos.⁶⁶

El 26 y 27 de marzo de 1998, en Washington, se realizó la primera ronda de conversaciones para la delimitación. En ella, México estableció que, desde su punto de vista, los principios que deben guiar las negociaciones son:

- *To preserve and to grant to each party the capitalization of natural resources in the region which corresponds to each of them.*
- *Principle of Equity: The final result of the negotiation has to be equal and proportional to each party.*
- *Principle of Reciprocity: The negotiation process and the result of it must be an equal treatment for both parties, where the rights and the duties of one state regarding the other state must be equivalent.*
- *Strict observance of international law: The negotiation must closely follow the covenants, treaties and practices of International Law and, in particular of Maritime Law⁶⁷.*

En el comunicado de prensa conjunto de la reunión se concluye que:

La primera ronda de conversaciones estableció el marco técnico y jurídico del proceso de negociación y fijó los pasos a seguir para lograr un acuerdo. Las conversaciones se llevaron a cabo en un espíritu constructivo, reconociéndolas como una continuación al Tratado de Límites de 1978, y teniendo presente el Derecho Internacional.⁶⁸

Es decir que el acuerdo bilateral en ese momento se limitó a reconocer como precedente el Tratado de 1978 y a referirse al derecho internacional relevante en lo general, sin noticia de acuerdos sobre los principios específicos de la negociación. Tras

⁶⁶ “Negociarán con EU Límites Marítimos”, *Reforma*, México, 25 de marzo de 1998.

⁶⁷ Embajada de México en Washington, “Gulf of Mexico maritime boundary”, The Mexico-U.S. Relationship: documento electrónico: <http://www.embassyofmexico.org/english/4/12/legal04.htm>. Estos principios fueron reiterados por México al iniciar las negociaciones para la delimitación. v. Tabla 6. *infra*.

⁶⁸ Secretaría de Energía, “Comunicado conjunto de México y Estados Unidos”, Boletín de prensa. 27 de marzo de 1988, documento electrónico: <http://www.energia.gob.mx/secc4/d0360327.html>, y U.S

el primer encuentro, Miguel Ángel González Félix, consultor jurídico de la SRE y quien encabezó el encuentro por parte de México, informó que el marco jurídico de la negociación serían los convenios de delimitación marítima de 1970, 1976 y 1978, la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Comentó que Estados Unidos no es parte de esta última Convención, pero que no la ha ratificado por su desacuerdo con el capítulo relativo a los fondos marinos, mientras sí coincide con lo que establece respecto a la plataforma continental.⁶⁹

Tabla 5.6. Reuniones de las delegaciones de México y Estados Unidos

Fecha	Sitio	Declaraciones
1ª ronda de conversaciones técnicas 26 y 27 de marzo de 1998	Washington, D.C.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece el marco técnico de negociación ▪ Reconoce como antecedente el Tratado de Límites Marítimos de 1978 ▪ Refiere al Derecho Internacional en general. ▪ Ambos países establecen grupos de expertos. ▪ México anuncia estudio geológico.
2ª ronda de conversaciones técnicas 20 de mayo de 1998	México, D.F.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reitera principios de la primera reunión. ▪ Continúa estudios técnicos.
3ª ronda de conversaciones técnicas 1 y 2 de febrero de 1999	Washington, D.C.	
Inicio de negociaciones 8 y 9 de noviembre de 1999	México, D.F.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comienza proceso de negociación tras dos años de estudios cartográficos y geológicos y del marco jurídico. ▪ México se ceñirá a los principios de preservar y asegurar el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona que correspondan al Estado mexicano; garantizar la igualdad jurídica de los Estados; respetar el derecho internacional y observar las normas de equidad y de reciprocidad.

Fuente: boletines de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Energía y del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Sin embargo, la posición estadounidense sobre la delimitación, hasta donde se conoce, es distinta a la mexicana. Los Estados Unidos han venido manteniendo en distintas ocasiones que la delimitación debe hacerse de acuerdo con el criterio de equidistancia

Department of State, "México – U.S. Joint Press Release on talks on the delimitation of the western gap of the Gulf of Mexico", BOL-98-73, Washington, 27 de marzo de 1998.

⁶⁹ "Descartan negociación 'a ciegas' sobre el Golfo", *Reforma*, México, 2 de abril de 1998.

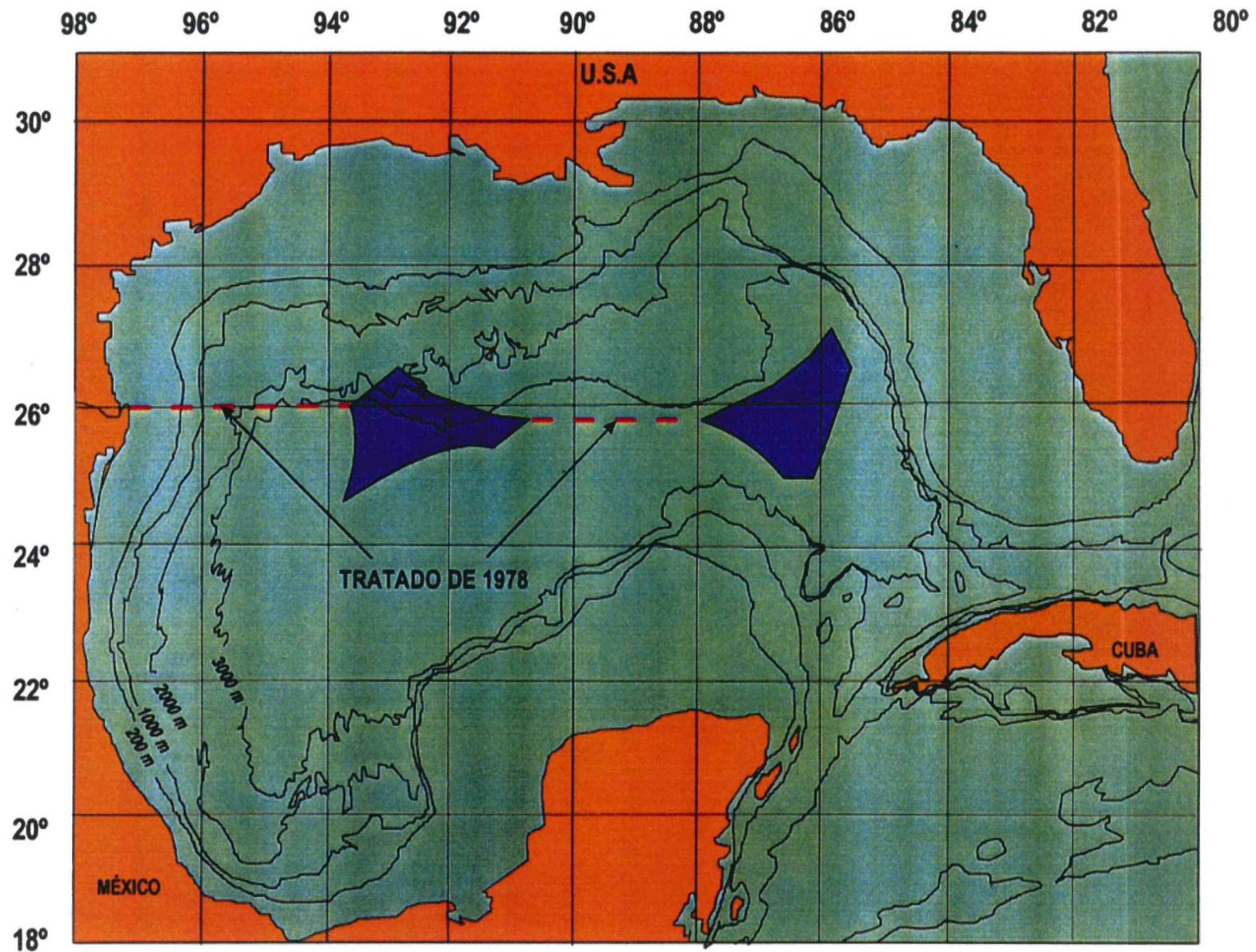
simplificada,⁷⁰ lo cual supone rechazar el principio de equidad, con lo cual el resultado de la negociación sería muy distinto, como mostraré en el siguiente capítulo.

Como puede verse en la tabla 5.6, se han concluido las tres rondas de conversaciones técnicas entre las delegaciones de México y los Estados Unidos, por lo que ya deben existir acuerdos en torno a los marcos de referencia de las negociaciones. Las negociaciones para la delimitación comenzaron finalmente en noviembre de 1999. Desafortunadamente, la información disponible sobre el contenido de las negociaciones es muy escasa. Esto probablemente responde a dos factores: por un lado, la muy comprensible discreción en cuanto a las estrategias de negociación de ambos países y, por el otro, en lo que se refiere a México, la creación del grupo de enlace entre el Ejecutivo y el Senado para mantener el flujo de información sobre las negociaciones, lo que ha minimizado la discusión pública sobre el tema, cuando antes esa Cámara legislativa había sido el principal foro de expresión en la materia.⁷¹

⁷⁰ "In order to divide the area, the U.S. is proposing that the two nations agree upon an equal distance from each country's 200-mile limit. Mexico's position on this proposal is still being defined. In order to come up with the land boundaries, the countries conducted surveys in 1998 at the same shore points from which the initial treaty was measured (southern Louisiana, points on the Yucatan Peninsula, and points near the Rio Grande River)". Aunque también es importante señalar que Estados Unidos ha reconocido la preocupación de México en materia de recursos transfronterizos: "the issue of transboundary resources has been raised by the Mexicans, as oil can seep from underneath the Mexican leases into wells drilled on the U.S. side, and as the United States is closer to starting to drill the near boundary leases, transboundary resources are a concern to Mexico (U.S. Energy Information Administration, "Mexico", Country Analysis Brief, abril de 1999; documento electrónico: <http://eiainfo.eia.doe.gov/emew/cabs/mexifull.html>)".

⁷¹ Los comentarios sobre el tema se han reducido al mínimo en el Senado de la República, con sólo alguna mención aislada por parte de algunos senadores a informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores; asimismo en las comparecencias de la secretaria del ramo, Rosario Green, las referencias se han reducido a informar que prosiguen los trabajos de los grupos negociadores. Por otro lado, no debe descartarse la influencia de elementos personales en la disminución del debate público, entre estos factores pueden contarse: el cambio de titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ahora encabezada por la embajadora Rosario Green, quien ha mantenido una relación de más entendimiento con el Senado, y la muerte del senador José Ángel Conchello, quien era uno de los principales propagandistas del asunto de la delimitación (v., por ejemplo, "Recursos petrolíferos del Golfo de México frente a EU". *El Universal*, México, 9 de agosto de 1998).

Mapa 3



Polígonos pendientes de delimitar en la plataforma continental entre México y E.U.A.

VI

DELIMITACIÓN DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS MÁS ALLÁ DE LAS 200 MILLAS NÁUTICAS

Mientras permanezcan sin reclamar, las dos zonas en el Golfo de México que superan las 400 millas náuticas entre las líneas de base que sirven para medir los mares territoriales de México y Estados Unidos pueden considerarse aguas internacionales y, de acuerdo con la Convemar, los recursos de su fondo y subsuelo serían patrimonio común de la humanidad, sujetos a la jurisdicción de la Autoridad de los fondos marinos.

La existencia de un área sin delimitar en las regiones en que la distancia entre las líneas de base de México y Estados Unidos es mayor a 400 millas náuticas se conoce desde la firma del Tratado sobre Límites Marítimos de 1978. Mark B. Feldman, quien fue asesor legal del Departamento de Estado encargado del programa de límites marítimos de Estados Unidos, y David Colson, asistente legal del mismo departamento designado a asuntos oceánicos y ambientales, señalaban en 1981 que *“neither State has yet defined its position on the extent of its continental shelf in the central Gulf of Mexico where the opposing coasts are more than 400 nautical miles apart, but it seems highly likely that the two states have a continental shelf boundary in the area”*.¹

Algunos autores han asumido que la posición del gobierno mexicano respecto a esta área indefinida era la de considerarla necesariamente parte de las aguas internacionales y del patrimonio común de la humanidad, con lo que no se podría apropiar.² A principios del decenio de los años 1980, ésta parece haber sido la posición de México,

¹ Art. cit., p. 734.

² J. A. Vargas, “Oil and Natural Gas. A Legal Dispute Brewing in the Gulf of Mexico (Part Two)”, *Voices of Mexico*, octubre-diciembre 1996, documento electrónico: <http://www.unam.mx/voices/1996/nov/vargas.html>, [en adelante, “Oil and Natural Gas. P. II...”].

según lo expresado en un artículo de Alberto Székely, entonces asesor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en contra de la propuesta de Hollis Hedberg ante el Senado de Estados Unidos:

*If the Hedberg proposal for the drawing of the Mexican line from the continental coast was attempted, and then the marine space situated between the outer limits of the two 200-mile zones was divided between the two countries, they would be appropriating for themselves, as for the waters, a part of the high seas, and in regard of the soil and subsoil, they could be taking a part of the International Sea-Bed area which has been declared Common Heritage of Mankind.*³

Esto se argumentó bajo el supuesto de la delimitación propuesta por Hedberg, por lo que critica la ilegalidad de la pretendida apropiación de una parte de alta mar que supondría convertir el Golfo de México en una especie de lago binacional. Si bien no se refiere a la plataforma continental, sí parece sostener que el fondo marino más allá de las zonas económicas exclusivas será parte del patrimonio común de la humanidad. Esta posición, al parecer, se sustentó en la falta de estudios acerca de la conformación geológica de la región⁴ y en la presunción de que, en todo caso, sólo sería una pequeña parte del Golfo la que quedara fuera de las jurisdicciones nacionales: “el único lugar en que el margen de su plataforma continental [de México] podría exceder las 200 millas, la zona de Campeche, está a su vez cubierta por la zona mexicana de 200 millas trazada alrededor de Cayo Arenas y del Arrecife de los Alacranes”.⁵

Sin embargo, el derecho y la costumbre internacionales permiten la reclamación por los Estados costeros de las áreas sin delimitar del Golfo de México. De acuerdo con el artículo 76 de la Convemar, bajo el cumplimiento de ciertos criterios geomorfológicos, esta zona puede ser reclamada por los Estados ribereños como plataforma continental sin rebasar un límite de 350 millas náuticas a partir de las líneas de base. Para la

³ “A Commentary With the Mexican View on the Problem of Maritime Boundaries in U.S. Mexican Relations”. *Natural Resources Journal*, 22 (1982), p. 158.

⁴ J. A. Vargas, “Oil and Natural Gas. P. II...”.

⁵ A. Székely. *op. cit.*, p. 180.

efectividad de estas reclamaciones, las zonas deben ser reivindicadas mediante el concurso de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, tal como se mencionó antes, y se debe notificar a la Secretaría General de la ONU. Incluso, la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 permitía la reclamación de una región de este tipo hasta donde la explotación del lecho marino fuera posible, tal como lo mencioné en un capítulo anterior.

Estudios sísmicos y geológicos recientes han caracterizado la estructura del fondo marino del Golfo de México como un “continuo geológico” contenido en un área semi cerrada. Esta particularidad de la estructura geológica del Golfo de México parece estar sustentada en varios factores, entre ellos, la presencia de plataformas con formaciones naturales de carbono, como las de Campeche y Florida, así como los márgenes continentales opuestos que tienden a encontrarse y unirse en la parte central del Golfo.⁶

Estas condiciones geológicas justifican que las áreas sin delimitar en el fondo del Golfo de México se consideren plataformas continentales sujetas a reivindicación por los países costeros, bajo los supuestos de la Convemar. Por otra parte, de sujetarse a las consideraciones incluidas en la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, los avances técnicos para la explotación de áreas profundas, comentados *supra*, justificarían sobradamente la misma reivindicación.

II

Una primera forma de reivindicación pudiera ser la reclamación unilateral de la parte que se considere como perteneciente a México ante las autoridades marítimas de las

⁶ Richard T. Buffer, “Seismic Stratigraphy of the Deep Gulf of Mexico Basin and Adjacent Margins” en *The Geology of North America*, v. J: The Gulf of Mexico Basin 353, Amos Salvador, 1991, citado en J. A. Vargas, “Oil and Natural Gas, P. II...”.

Naciones Unidas, como en un primer momento lo propuso el senador Conchello.⁷ Si bien el artículo 76 de la Convemar codifica que los Estados pueden reclamar su plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas y hasta las 350, mediante concurso de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental depositando la información ante el Secretario General de la ONU, su propia fracción 10 establece que “las disposiciones de este artículo no prejuzgan la cuestión de la delimitación de la plataforma continental entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente”.

Es en el artículo 83, “Delimitación de la plataforma continental entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente”, donde se establece el proceso a seguir en estos casos:

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.
2. Si no se llegare a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados recurrirán a los procedimientos previstos en la Parte XV [de la misma Convención].
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 concertar arreglos provisionales de carácter práctico y, durante este periodo de transición, no harán nada que pueda poner en peligro u obstaculizar la conclusión de un 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 este acuerdo.

De esta forma cualquier reivindicación unilateral de la plataforma continental en el Golfo de México resultaría o francamente inaceptable para el Derecho Internacional o, en el mejor caso, irrelevante en términos prácticos, pues la reclamación no tendría

⁷ J. A. Conchello, “La guerra del Golfo... de México”, *Siempre!*, 2285 (1997), posteriormente Conchello cambió su posición por una más de acuerdo con el derecho internacional, cfr. su artículo “Seamos como la mujer del César”. Giambattista Vico tenía razón, la historia vuelve. Por las inexactitudes en la información y las posiciones asumidas por el senador Conchello, para sus propuestas podríamos utilizar las mismas palabras que usó Bernardo Sepúlveda Amor dos décadas antes para referirse a la iniciativa del PAN para reclamar la apropiación del Golfo de California: “sin desconocer la trascendencia de la iniciativa, sus efectos benéficos podrían tener resultados más positivos de haber sido elaborada con un mayor rigor técnico (art. cit., p. 151)”.

efectos para la delimitación entre México y Estados Unidos. México debe responder a estos preceptos como Estado parte de la Convemar y por lo tanto está sujeto al acuerdo obligatorio entre las partes o, en su caso, a los métodos de solución de controversias previstos en la parte XV, que se refieren a la obligatoriedad de resolver las diferencias sobre la interpretación o la aplicación de la Convención por medios pacíficos, de conformidad con la Carta de la ONU. Aun más: la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, también prescribe el acuerdo entre las partes. Así lo ha establecido la Corte Internacional de Justicia en la jurisprudencia relevante. En el Caso relativo a la Delimitación de la Frontera Marítima en el Área del Golfo de Maine de 1984, entre Estados Unidos y Canadá, la Cámara asentó que:

*No maritime delimitation between States with opposite or adjacent coasts may be effected unilaterally by one of those States. Such delimitation must be sought and effected by means of an agreement, following negotiation conducted in good faith and with the genuine intention of achieving a positive result. Where, however, such an agreement cannot be achieved, delimitation should be effected by recourse to a third party possessing the necessary competence.*⁸

Es decir, México está obligado a negociar con los Estados Unidos la delimitación pendiente de la plataforma continental y a obtener un acuerdo o, durante algún tiempo, a establecer un *modus vivendi* por acuerdo entre las partes; tras lo cual, si persisten las diferencias, debería presentar el caso ante autoridades judiciales internacionales o a utilizar algún otro método de solución pacífica de controversias ante terceros.⁹

⁸ International Court of Justice, "Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgement of 12 October 1984" documento electrónico en <http://www.icj-cij.org/>; en adelante ICJ, "Gulf of Maine...".

⁹ La Parte XV, Solución de Controversias, de la Convemar, incluye, en su sección 1, entre los mecanismos de acuerdo la obligación de intercambiar opiniones y la conciliación, así como, en su sección 2, "procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias" que deberán aplicarse "cuando no haya sido resuelta por aplicación de la sección 1, se someterá, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, a la corte o tribunal que sea competente conforme a lo dispuesto en esta sección" (Tribunal Internacional del Derecho del Mar, Corte Internacional de Justicia, un tribunal arbitral o un tribunal arbitral especial). Aunque el artículo 298, señala que al firmar, ratificar o adherirse a la Convemar o en cualquier otro momento posterior, los Estados podrán declarar por escrito que no aceptan uno o varios procedimientos de la sección 2, sin perjuicio de las obligaciones de la Sección 1, en controversias relativas a los artículos 15, 74 y 83 concernientes a la delimitación de las zonas marítimas. Es decir, incluso siendo parte de la Convemar, en cualquier momento cualquier Estado puede rechazar los procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias en materia de delimitación de la

III

Una primera característica a destacar en la búsqueda de principios que sustenten los procesos de delimitación de plataformas continentales, es que la jurisprudencia señala que estos casos tienen condición de *unicum*, es decir cada caso es único y monotípico. Así lo ha señalado expresamente la Corte Internacional de Justicia en el caso del Golfo de Maine,¹⁰ así como tribunales arbitrales, expresamente en el caso del arbitraje entre Guinea y Guinea-Bissau. Es por ello que no se podrán encontrar métodos específicos que prejuzguen cómo se debe realizar una delimitación de la plataforma continental, sino sólo principios generales; estos métodos específicos de demarcación deberán ser establecidos de acuerdo con las circunstancias del caso.

Así, dice Michel Virally, cualquier delimitación marítima, es un caso particular. único y, en el último análisis, “la única regla que se impuso desde el principio y que se mantuvo con firmeza desde el principio es la del procedimiento; aquélla conforme a la cual, debido a su carácter internacional, la delimitación debe llevarse a cabo por vía de acuerdo, o, en su defecto, por una decisión judicial o arbitral”.¹¹ Como corolario de estas ideas, puede decirse que lo que indican, antes que nada, tanto la práctica de los Estados como la jurisprudencia internacional, es que la delimitación de la plataforma continental se deja en lo fundamental al arbitrio del acuerdo de los Estados.

plataforma continental en el caso de Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente (V. Keith Highet, “New Courts and Old, Old Law and New, and Problems to Come” en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. 420ss).

¹⁰ La Cámara de la Corte estableció que “*each specific case is, in the final analysis, different from all the others, that it is monotypic and that, more often than not, the most appropriate criteria, and the method or combination of methods most likely to yield a result consonant with what the law indicates, can only be determined in relation to each particular case and its specific characteristics. This precludes the possibility of those conditions arising which are necessary for the formation of principles and rules of customary law giving specific provisions for subjects like those just mentioned* (1984 ICJ Report, 290, párr. 81 citado en L.D.M. Nelson, ‘The Role of Equity in the Delimitation of Maritime Boundaries’. *The American Journal of International Law*, 84 [1990], p. 839)”.

¹¹ “XX. La equidad del Derecho Internacional. A propósito de los problemas de delimitación marítima” [Milán, 1987] en su libro *El devenir del derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*. Fondo de Cultura Económica, 1998 [Paris, 1990], p. 477.

Una vez sustentada la obligación jurídica de negociar la delimitación de la plataforma continental, el siguiente paso es establecer los principios mínimos que deben guiar una delimitación según el derecho y la costumbre internacionales. La discusión fundamental en este caso, sobre la que se basaría el resto de las conclusiones jurídicas del proceso, dadas las posturas conocidas de los gobiernos de México y Estados Unidos, es si es obligatorio para ambos países que la delimitación se realice considerando el principio de equidad.

Debido a que Estados Unidos no es parte de la Convemar, argumento que podría esgrimir en caso de que el asunto se ventile ante algún tipo de tribunal, y a que la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 ha sido invocada expresamente como parte del marco jurídico de la delimitación, revisaremos primero este instrumento y los precedentes correspondientes.

El artículo 6 de la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, establece:

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 desde 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 determinará por la línea media cuyos puntos sean todos equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base desde donde se mide la extensión del mar territorial de cada Estado.

Esto es lo que los comentaristas y las cortes internacionales han llamado la regla equidistancia-circunstancias especiales, que ha generado gran cantidad de comentarios y precedentes sobre la prioridad de cada una de sus partes.

Tabla 6.1. Casos analizados de delimitación de plataformas continentales ante la Corte Internacional de Justicia

Caso	Estados partes	Año
North Sea Continental Shelf Case*	Alemania Federal vs. Dinamarca	1969
North Sea Continental Shelf Case*	Alemania Federal vs. Países Bajos	1969
Aegean Sea Continental Shelf Case	Grecia vs. Turquía	1976
Case Concerning the Continental Shelf	Tunisia vs. Jamahairiya Arabe de Libia	1982
Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area	Estados Unidos vs. Canadá	1984
Case Concerning the Continental Shelf	Jamahairiya Arabe de Libia vs. Malta	1985

* Estos dos casos fueron sujetos de una misma sentencia. Fuente: International Court of Justice en <http://www.icj-cij.org/cijwww/idecisions.htm>

En el multicitado caso de la plataforma continental del Mar del Norte, considerado referencia fundadora de numerosos criterios jurídicos en materia de delimitación marítima, Dinamarca y los Países Bajos pedían la utilización del principio de equidistancia, mientras la República Federal de Alemania consideraba que ese criterio conduciría a una solución inequitativa.¹² La Corte estableció que “*the equidistant principle was not a necessary consequence of the general concept of continental shelf rights, and was not a rule of customary international law*”.¹³

En este caso, la Cámara se refirió a la Proclama Truman sobre la plataforma continental de Estados Unidos como origen del derecho internacional contemporáneo en materia de delimitación de la plataforma continental. Esa proclama estableció en 1945, que “*in cases where the continental shelf extends to the shores of another State, or is shared with an adjacent State, the boundary shall be determined by the United States and the State concerned in accordance with equitable principles*”.¹⁴

La Corte señala que esos dos principios, la delimitación por mutuo acuerdo y la delimitación de acuerdo con principios equitativos han fundamentado todo el desarrollo

¹² La discusión se basaba en que Alemania Federal no era parte de la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, y la falta de equidad en el resultado provendría de la coincidencia de costas de formas cóncavas y convexas, cfr. Alonso Gómez Robledo Verduzco, *Derecho del Mar*, pp. 53ss.

¹³ International Court of Justice, “North Sea Continental Shelf Cases. Judgement of 20 February 1969”, Case Summaries, documento electrónico: <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/icsummary690220.htm>; en adelante ICJ, “North Sea...”.

¹⁴ Texto en A. Hollick, *op. cit.*, p. 392.

posterior en este ámbito. Así la Corte encontró que el principio de equidistancia podría llevar a resultados inequitativos y estableció

1. *delimitation is to be effected by agreement in accordance with equitable principles, and taking into account all relevant circumstances, in such a way as to leave as much as possible to each Party all those parts of the continental shelf that constitute a natural prolongation of its land territory into and under the sea, without encroachment on the natural prolongation on the natural prolongation of the land territory .*
2. *if, in the application of the preceding sub-paragraph, the delimitation leaves to the Parties areas that overlap, these are to be divided between them on agreed proportions or, failing agreement, equally, unless they decide on a regime of joint jurisdiction, user, or exploitation for the zones of overlap or any part of them.*¹⁵

De forma congruente, el tribunal de arbitraje en el caso de la plataforma continental en el Mar de Iroise, donde el Reino Unido invocaba la equidistancia y la República Francesa la equidad, estableció que había una regla única: “una sola regla combinando equidistancia-circunstancias-especiales”:

El hecho de que nos encontremos en presencia de una regla, combinando “equidistancia-circunstancias-especiales” significa que la obligación de aplicar el principio de equidistancia siempre estará subordinado a la condición siguiente: “a menos que circunstancias especiales no justifiquen otra delimitación”.¹⁶

Especialmente importante como precedente en este ámbito, por ser Estados Unidos una de las partes y por ser la expresión más clara de la doctrina de la equidad en esta materia, es la resolución de la Corte Internacional de Justicia en el caso del área del Golfo de Maine. En este caso también se hizo referencia a la Proclama Truman como origen del litigio y a su mención de que una delimitación debe hacerse de acuerdo con principios equitativos. En el fallo, la Cámara asienta

*The existence of a fundamental norm of international law calling for a single maritime boundary to be determined in accordance with the applicable law, in conformity with equitable principles, having regard to all relevant circumstances, in order to achieve an equitable result.*¹⁷

¹⁵ Citado en Alberto Székely, “The International Law of Submarine Transboundary Hydrocarbon Resources: Legal Limits to Behavior and Experiences for the Gulf of Mexico”, *Natural Resources Journal*, 26 [1986], p. 745; en adelante, “The International Law...”.

¹⁶ Citado en A. Gómez Robledo Verduzco, *Derecho del Mar*, p. 56.

¹⁷ ICJ, “Gulf of Maine...”.

En conclusión, la jurisprudencia posterior a la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958 y la costumbre internacional, tal como es interpretada por la CIJ y los tribunales, sostienen la posición de que la delimitación de la plataforma continental entre dos países debe realizarse utilizando principios equitativos y debe producir resultados equitativos.¹⁸ Así, el principio de equidad queda como el ordenamiento superior y la equidistancia como uno de sus métodos.

Si asumimos, alternativamente, la competencia de la Convemar sobre la negociación México-Estados Unidos no sería viable la discusión, incluso el planteamiento de la pregunta sería ocioso, pues como hemos leído más arriba, el artículo 83 del instrumento prescribe obtener un acuerdo, “a fin de llegar a una solución equitativa”. Aun en el caso de que Estados Unidos quisiera no reconocer este planteamiento, se puede argumentar un buen caso acerca de que el artículo 83 de la Convemar es ya parte de la costumbre internacional¹⁹ y de que Estados Unidos ha demostrado en sus acciones que considera a la Convemar de esta manera, como he señalado en un capítulo previo.

IV

Un momento después de estas conclusiones parciales, falta averiguar qué elementos forman parte de los principios equitativos y cuáles circunstancias pertinentes se deben tomar en cuenta para evaluar si existe una solución equitativa. En principio, como

¹⁸ “Para paliar la carencia de reglas de fondo, la única alternativa era el recurso a la equidad, ya sea para guiar a los negociadores y facilitar el acuerdo, o para orientar al juez o arbitro. Mas, a partir del momento en que se estableció la práctica en este sentido y en que fue objeto de un *consenso*, una nueva regla de derecho había nacido: la que prescribe el recurso a los principios equitativos (y obliga a llegar a un resultado equitativo) [V. M. Virally, art. cit., p. 477]”.

¹⁹ Cfr. Tullio Treves, reseña de Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, 2 v., Boston, Martinus Nijhoff, 1993, en *American Journal of International Law*, 88 (1994), p. 179. En el caso de la delimitación marítima entre Groenlandia y Jan Mayen, la Corte Internacional de Justicia, al analizar la Convemar, asentó que “*the statement of an ‘equitable solution’ as the aim of any delimitation process reflects the requirements of customary laws as regards the delimitation both of the continental shelf and of exclusive economic zones* (International Court of Justice, ‘Case concerning maritime delimitation in the area between Greenland and Jan Mayen [Denmark v. Norway]. Judgement of 14 June 1993’; documento electrónico en <http://www.icj-cij.org/>; en adelante, ICJ, ‘Greenland/Jan Mayen’)

hemos señalado, bajo el supuesto de que son casos únicos, no existe un listado definitivo de métodos a utilizar para cualquier caso.²⁰ Por ello, cuando un caso específico debe ser juzgado, “la Corte pone en relieve ciertas características elegidas en función del significado que les será atribuido y que no aparecerá sino en una etapa ulterior del razonamiento”.²¹ En la opinión de un comentarista y funcionario de la Oficina para Asuntos Oceánicos y el Derecho del Mar de la ONU, precisamente “*the role of equity would be to provide rules or criteria in the light of the particular case and these rules or criteria would inevitably vary from case to case*”.²²

La práctica efectivamente señala la presencia de algunos métodos reconocidos. Un amplio estudio de la práctica estatal y de las resoluciones judiciales²³ ha concluido que no se ha desarrollado ningún principio normativo que defina dónde debe establecerse una frontera marítima, pero sí señala tendencias y prácticas substanciales. El mismo estudio señala que el principio de equidistancia, notablemente, mantiene importancia, especialmente como punto de partida de las negociaciones. Sin embargo, como hemos concluido antes, “*the International Court of Justice and arbitral tribunals dealing with the delimitation of maritime boundaries have consistently held that the equidistance*

²⁰ En el caso del Golfo de Maine, la CIJ señaló la ausencia de una “*systematic definition of the equitable criteria that may be taken in consideration for an international maritime delimitation*”, sin embargo en la delimitación de la plataforma continental entre la Jamahiriya Árabe de Libia y Malta, la Corte consideró que aunque las circunstancias específicas son únicas, debiera contarse con un cuerpo claro de principios equitativos y citó algunos: “*the principle that there is to be no question of refashioning geography, or compensating for inequalities of nature; the related principle of non-encroachment by one party on the natural prolongation of the other, which is no more than the negative expression of the positive rule that the coastal State enjoys sovereign rights over the continental shelf off its coasts to the full extent authorized by international law in the relevant circumstances; the principle of respect due to all such relevant circumstances; the principle that although all States are equal before the law and are entitled to equal treatment, ‘equity does not mean equality’... nor does it seek to make equal what nature has made unequal; and the principle that there can be no question of distributive justice* (citados en L.D.M. Nelson, art. cit., pp. 851s)”. Si bien estos principios contienen la aprobación de la Corte, no es una lista exhaustiva, y el principio de atender a todas las circunstancias pertinentes mantiene la flexibilidad para los casos específicos; es relevante señalar que invocar diferencias económicas entre las partes ha sido rechazado sistemáticamente por la Corte y que la práctica previa de los Estados en delimitaciones distintas a la del caso en cuestión ha sido rechazada también (cfr. ICJ, “Greenland/ Jan Mayen”).

²¹ M. Virally, art. cit., p. 473.

²² L.D.M. Nelson, art. cit., p. 841.

²³ Tullio Treves, art. cit., p. 180

principle (or method) was not a mandatory rule of international law and that it did not enjoy any priority or preferential status".²⁴ En los casos de las delimitaciones entre Tunisia y Libia; Guinea y Guinea Bissau, y Libia y Malta, la jurisprudencia internacional se ha mantenido firme en este sentido.

Debe conservarse presente que, más allá del objetivo inmediato de trazar una línea en el fondo del océano que prácticamente termine de encerrar el territorio nacional frente a la comunidad internacional, la negociación de la plataforma continental entre México y los Estados Unidos es fundamentalmente acerca de las reservas de hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo y que podrán explotarse en el futuro. Está en el interés nacional de México obtener la mayor parte posible de estos recursos petrolíferos, que son considerados para este país —y en cualquier caso, para el resto de las naciones— fuente de riqueza, de desarrollo y asunto de seguridad nacional. Por ello, debemos tratar de establecer si la existencia de recursos es un criterio que se debe tomar en cuenta para realizar una delimitación equitativa de la plataforma continental.

La Corte Internacional de Justicia reconoció en el caso de la plataforma continental entre Libia y Malta que "*resources are the essential objective envisaged by States when they put forward claims to sea-bed areas containing them*".²⁵ En el caso de la plataforma continental del Mar del Norte, la Corte consideró que en la delimitación deberían tomarse en cuenta los siguientes factores:

La configuración general de las costas y la presencia de toda característica especial; la idea de la unidad del yacimiento, es decir, la estructura física y geológica y los recursos; y, en fin, la fachada marítima, es decir, la relación razonable que una delimitación, operada conforme a principios equitativos, debería hacer aparecer entre la extensión de las zonas de la plataforma continental, pertenecientes al Estado ribereño y la extensión de su litoral.²⁶

²⁴ L.D.M. Nelson, art. cit. p. 843.

²⁵ Citado en A. Székely, "The International Law...", p. 741.

²⁶ Resumen de A. Gómez Robledo Verduzco, *Derecho del Mar*, p. 54.

En el fallo de la Corte se menciona que

*In the case of negotiations, the factors to be taken into account were to include: the general configuration of the coasts of the Parties, as well as the presence of any particular or unusual features; so far as known and readily ascertainable, the physical and geological structure and natural resources of the continental shelf involved, the element of reasonable degree of proportionality between the extent of the continental shelf areas appertaining to each State and the length of its coasts measured in the general direction of the coastline, taking into account the effects, actual or prospective, of any other continental shelf delimitations in the same region.*²⁷

En este caso, de cualquier forma, se ha calificado de secundario el papel que se otorgó a la presencia de recursos en el resultado final.²⁸ Asimismo, en el caso de la delimitación marítima entre Groenlandia y Jan Mayen, que se refería tanto a la plataforma como a la zona económica exclusiva, la Corte en sus consideraciones sobre la equidad de la delimitación, analizó la cuestión acerca de si el acceso a recursos era una circunstancia relevante o especial. Encontró que las Partes estaban esencialmente en conflicto sobre recursos pesqueros y, por ello, decidió que la delimitación debería ajustarse para lograr un resultado más equitativo respecto a la distribución de esos recursos.²⁹

Sin embargo, en el arbitraje sobre la plataforma continental entre Reino Unido y Francia la presencia de recursos en el subsuelo de la plataforma continental no desempeñó ningún papel en la delimitación. Al comentar este caso, algunos comentaristas han sostenido que la presencia de recursos naturales no puede ser considerada como una circunstancia especial, salvo que las Partes lo acuerden así.³⁰

En el caso del Golfo de Maine, en el que la Corte fue llamada a realizar la delimitación entre Estados Unidos y Canadá tanto de la plataforma continental como de

²⁷ ICJ, "North Sea...". Las bastardillas son mías para señalar la pertinencia de los recursos de la plataforma entre los criterios a considerar para la delimitación.

²⁸ Cfr. A. Székely, "The International Law...", p. 745.

²⁹ ICJ, "Greenland/Jan Mayen".

³⁰ Brown, "The Anglo-French Continental Shelf Case", *San Diego Law Review*, 461 (1979), *passim*, citado en A. Székely, "The International Law...", p. 474.

las zonas exclusiva de pesca, primero, la Corte rechazó la propuesta estadounidense de considerar las distintas regiones ecológicas contenidas en la zona, considerando mejor el área como una unidad y decidió que sólo métodos geográficos serían útiles en este caso. Sin embargo, de cualquier manera, el fallo del Golfo de Maine se limitó a delimitar la frontera marítima, otorgando en todo caso una importancia secundaria a los recursos de su subsuelo.³¹ Lo interesante del caso es que una vez realizada la delimitación de acuerdo a criterios geográficos, la Corte revisa la equidad de la delimitación propuesta y, ante las preocupaciones expresadas por ambos países, llega a la conclusión que la escala de las actividades previas de explotación pesquera o de hidrocarburos está claramente fuera del asunto y considera que, dada la larga tradición de cooperación en asuntos marítimos entre ambos países, las Partes serán capaces de superar las dificultades y tomar los pasos necesarios para el desarrollo de las actividades en esos ámbitos.³²

De los casos comentados puede extraerse que los precedentes internacionales muestran que los recursos naturales pueden considerarse, justificadamente, parte de los criterios que deben tomarse en cuenta para evaluar una delimitación equitativa de la plataforma continental. Aunque no hay suficientes precedentes para garantizar que una corte o tribunal sostendrá la obligatoriedad de su consideración. Al mismo tiempo, dado que los derechos de soberanía sobre la plataforma son originarios (resultado de la prolongación natural del territorio), las actividades previas de explotación no serían un criterio válido a considerar.

Debe enfatizarse que los precedentes son escasos; que las delimitaciones realizadas han tendido a favorecer antes que cualquier otra circunstancia la geografía de las

³¹ *Ibid.*, p. 755.

³² ICJ, "Gulf of Maine...".

regiones, y que la caracterización de los casos como monotípicos no permite predecir con certeza cuáles factores adicionales podrán ser considerados como relevantes por una corte internacional para cada delimitación específica.

Concurrentemente, el hecho de que en el caso de la delimitación de la plataforma continental entre México y los Estados Unidos surja desde su inicio como un asunto vinculado directamente con los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo permite suponer que esos recursos deben ser considerados en justicia como un elemento esencial para evaluar una delimitación equitativa.

V

En estas consideraciones, se suma una complicación peculiar de la región a delimitar en el Golfo de México. Los recursos petrolíferos a los que se hace referencia son potenciales. No hay, al menos al alcance público en este momento, una evaluación de los recursos contenidos en esa zona ni de su distribución geográfica exacta, por lo que no pueden considerarse "*known and readily ascertainable*". Ello, evidentemente, compromete la posibilidad de evaluar la equidad de una delimitación.

Como lo vimos en el capítulo anterior, en la delimitación del Golfo de México está incluido también el complejo asunto de los recursos transfronterizos,³³ que ha sido invocado por México ante los Estados Unidos. El petróleo y el gas son fluidos que se encuentran en yacimientos que no respetan las fronteras políticas ideadas por los Estados. Las características de estos hidrocarburos hacen que tiendan a migrar hacia las zonas en que se realizan las perforaciones y que un yacimiento pueda ser explotado desde cualquiera de sus puntos, afectando la propiedad de las reservas cuando ésta es

³³ Alberto Székely ha definido los recursos transfronterizos como aquéllos "*located in an area through which a land or territorial, fluvial, lacustrine, or maritime border runs, separating two sovereign States*

compartida.³⁴ La explotación no coordinada de yacimientos transfronterizos no sólo pone en cuestión los derechos de propiedad, sino también vuelve ineficiente la recuperación de reservas, disminuyendo la riqueza a recuperar de los mantos petrolíferos. En prácticamente la totalidad de las plataformas continentales del mundo, incluyendo el Golfo de México, se ha detectado inicialmente la existencia de este tipo de yacimientos.³⁵ Desafortunadamente, ninguna referencia a este asunto aparece en la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar.³⁶

Los problemas originados por este tipo de situación han sido reconocidos por la Corte Internacional de Justicia desde el caso del Mar del Norte:

It frequently occurs that the same deposit lies on both sides of the line dividing a continental shelf between states, and since it is possible to exploit such deposit from either side, a problem immediately arises on account of the risk of prejudicial or wasteful exploitation by one or the other of the States concerned.³⁷

En el mismo caso del Mar del Norte apareció la primera referencia judicial a este asunto:

*In a Sea with the particular configuration of the North Sea, and in view of the particular geographical situation of the Parties' coastlines upon that sea, the methods chosen by them for the purpose of fixing the delimitation of their respective areas may happen in certain localities to lead to an overlapping of the area appertaining to them. The Court considers that such a situation must be accepted as a given fact and resolved either by an agreed, or failing that by an equal division of the overlapping areas, or by agreements for joint exploitation, the latter solution appearing particularly appropriate when it is a question of preserving the unity of a deposit.*³⁸

or a State and a marine zone which is beyond the limits of national jurisdiction ("The International Law ...", p. 736)].

³⁴ V. Carmen Pedrazzini y Joaquín T. Teyssier, "Hydrocarbon Deposit of the Border Region Between Mexico and the United States and Potential Exploitation Problems in Transboundary Deposits: A Preliminary Report", *Natural Resources Journal*, 26 (1986), pp. 707-710.

³⁵ Alberto Székely, "Transboundary Resources: A View From Mexico", *Natural Resources Journal*, 26 (1986), p. 690; en adelante "Transboundary Resources...".

³⁶ A. Székely señaló que no es el caso que el tema no se abordara en la conferencia de Naciones Unidas, pero el hecho es que "*in the delegation's minds the primary concern was to ensure that any substantial resources in the region would be, through the process of delimitation, enterily within their national jurisdiction, and not in de midst of the boundary line*" ("The International Law...", p. 741)".

³⁷ Citado en Albert E. Utton y Paul D. McHugh, "On an Institutional Arrangement for Developing Oil and Gas in the Gulf of Mexico", *Natural Resources Journal*, 26 (1986), p. 727.

³⁸ Citado en *Ibid.*, p. 745.

Sin embargo, como en este caso la delimitación efectiva quedó en manos de los Estados, la importancia propia del precedente se reduce de manera importante, puesto que la recomendación de la Corte no tuvo efecto práctico alguno. En el mismo fallo, se asentó que *“the Court does not consider that the unity of deposits constitutes anything more than a factual element which it is reasonable to take into consideration in the course of the negotiations for a delimitation”*.³⁹ Alberto Székely concluye de este caso que la presencia de recursos transfronterizos no constituye por sí misma una circunstancia especial que afecte la delimitación y, según los comentarios de la Corte, los Estados debieran negociar, con posterioridad a ésta, algún esquema para su explotación.⁴⁰

Un antecedente de especial importancia en materia de recursos transfronterizos es el de la conciliación entre Islandia y Noruega sobre la delimitación de la plataforma entre Islandia y la isla de Jan Mayen. La comisión conciliadora decidió que los métodos de la prolongación natural del territorio, la equidistancia y las circunstancias especiales no eran adecuados. Basándose en la jurisprudencia de la Corte, procedió a estudiar la geología y el potencial de recursos de esa región. En sus conclusiones, la comisión conciliadora recomendó la adopción de un detallado acuerdo de desarrollo conjunto, que cubriera prácticamente toda el área con potencial petrolífero, y que se tomara en cuenta la dependencia de Islandia de las importaciones de petróleo, el bajo potencial de hidrocarburos de la plataforma alrededor de ese país y que la región tenía potencial en esa materia. La importancia de este caso proviene del hecho de que las recomendaciones

³⁹ *Ibid.*, pp. 745s.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 746.

desembocaron efectivamente en la adopción de un acuerdo de explotación unificada en la región.⁴¹

Sin embargo, se ha sugerido que existe un precepto de derecho internacional que impide a un Estado explotar un depósito transfronterizo sin la aquiescencia del Estado o Estados con quienes se comparte el depósito.⁴² Parece haber escaso sustento jurídico para una afirmación semejante. Sin embargo, sí existen numerosos precedentes en la práctica de los Estados que muestran una tendencia hacia la cooperación y el acuerdo en el desarrollo de recursos transfronterizos.⁴³

En un estudio de los precedentes en este ámbito, Rainer Lagoni señala que la práctica consiste básicamente en acuerdos bilaterales, los cuales divide entre los que se refieren a recursos que potencialmente pudieran descubrirse en el futuro y los que se refieren a recursos ya descubiertos.

Sobre la primera categoría, que es la que nos interesa, señala que la mitad de los acuerdos de delimitación concluidos después de 1942, y prácticamente todos los firmados entre 1970 y 1979, incluyen una cláusula sobre depósitos minerales, que establece la cooperación entre Estados en el caso de que se encuentren depósitos minerales posteriormente.⁴⁴

Lagoni encuentra cuatro tipos principales de cláusulas. Primero, las que llama de "cooperación geológica". Este primer tipo está ejemplificado por un acuerdo entre

⁴¹ *Ibid.*, p. 750. En años recientes, ha habido otros casos de delimitaciones marítimas llevados a la atención de la Corte Internacional de Justicia, sin embargo, o bien no han sido juzgados o bien no son relevantes para los propósitos del examen que se ha emprendido en estas páginas (v. Keith Highet, art. cit., pp. 415-432).

⁴² I.F.I. Shihata y W.T. Onorato, art. cit., p. 435.

⁴³ G.H. Blake y R. E. Swarbrick, "Hydrocarbons and International Boundaries: A Global Overview" en G. Blake *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴ "Oil and Gas Deposits Across National Frontiers, *American Journal of International Law*, 221 (1979) comentado en A. E. Utton y P. D. McHugh, art. cit., pp. 727-31; los siguientes párrafos provienen directamente de esta misma fuente.

Checoslovaquia y Austria para explotar un yacimiento común de gas natural. En él ambas partes reciben un porcentaje de la explotación conforme a la proporción de reservas que estaba bajo la jurisdicción de cada país al momento del acuerdo. Una comisión conjunta provee los cálculos de la explotación y establece condiciones para evitar daños (*waste-avoiding conditions*) para ambos Estados.

El segundo tipo de cláusula promueve que concesionarios de los dos Estados desarrollen operaciones conjuntas. El ejemplo es un acuerdo entre Alemania Federal y los Países Bajos, en un área con sólo una delimitación provisional, bajo el cual los concesionarios de ambos países deben cooperar con sus contrapartes de manera que ambos países reciban partes iguales del petróleo y gas extraídos. El acuerdo incluye mecanismos de solución de controversias en caso de que no haya acuerdo entre los concesionarios.

El tercer tipo de acuerdos establece jurisdicción conjunta sobre una región, tipo al cual Lagoni etiqueta como “condominios funcionalmente limitados”. Esta opción ha sido aplicada por diversos países de Medio Oriente. En 1965, Arabia Saudita y Kuwait identificaron una franja de tierra entre ellos y la llamaron la Zona Neutral. En ella, ambos países retienen derechos iguales sobre todos los recursos recuperados. Los ministros de recursos naturales de ambos países otorgan concesiones conjuntas para la explotación con base en recomendaciones de una comisión bilateral permanente. Después, la zona fue propiamente delimitada, mas el acuerdo para el desarrollo conjunto se mantuvo en la región.⁴⁵

Otro caso de este tipo es el que se estableció en 1969 en el Golfo Pérsico entre Katar y Abu Dhabi en la delimitación marítima, en que las partes se comprometen a compartir

⁴⁵ *Ibid.*, p. 437.

en proporciones iguales un campo petrolero. Por este acuerdo, las partes ejercen derechos soberanos conjuntos sobre ese yacimiento y realizan consultas periódicas sobre todas las materias para ejercer sus derechos en términos iguales, y también comparten todas las ganancias producidas por el campo.

Un tercer ejemplo, es la creación de una Zona Común entre Arabia Saudita y Sudán en el Mar Rojo en 1974, donde se habían descubierto recursos en metales semi líquidos. El acuerdo concede a ambas partes derechos soberanos iguales sobre todos los recursos naturales de esa zona. Una comisión conjunta determina los métodos de explotación, otorga las concesiones y supervisa la producción. Además, el acuerdo establece la obligación de ambas partes de defender los derechos reclamados ante terceros Estados.

Finalmente, el cuarto tipo de cláusula establece la explotación unificada de los depósitos comunes de hidrocarburos. En 1974, Japón y Corea del Sur firmaron un acuerdo para la explotación de una zona no delimitada de sus plataformas. Establecieron una Zona de Desarrollo Conjunto, dividida en varias áreas. Los concesionarios de ambos países realizan acuerdos de operación que regulan quién operará cada una de esas áreas, cómo se compartirán los costos y quién realizará operaciones de riesgo independientes. Los concesionarios comparten a partes iguales los recursos explotados y los gastos. Una comisión conjunta supervisa anualmente los reportes técnicos y financieros de los concesionarios y el funcionamiento general del acuerdo. Las cláusulas del acuerdo establecen:

1. The share of a concessionaire of one party is regarded as natural resources extracted from the continental shelf of that party;
2. Each subzone is governed by the laws and regulations of the party whose authorized concessionaires are acting as operator; and
3. Neither party may impose taxes or other charges upon a concessionaire of the other party.

El mismo año, Francia y España establecieron una “zona especial” similar en el Golfo de Vizcaya, aunque en este caso sí se verificó la delimitación fronteriza. Aunque cada Estado tiene derechos soberanos sobre los recursos de la zona, el acuerdo impulsa que las empresas que solicitan concesiones alcancen acuerdos con solicitantes nominados por el otro país para operar en términos igualitarios la explotación de recursos de esa zona. Las asociaciones funcionan como operadores únicos en la extracción de hidrocarburos de la zona.

Tabla 6.2 Estados parte de acuerdos con algún tipo de cláusula de administración conjunta

Estados parte	Año del acuerdo
Bahrain-Arabia Saudita en el Golfo Pérsico	1958
Kuwait-Arabia Saudita en el Golfo Pérsico	1965
Emitatos Árabes Unidos-Katar en el Golfo Pérsico	1969
España-Francia en la Bahía de Vizcaya	1974
Japón-República de Corea en el Mar de Japón	1974
Arabia Saudita-Sudán en el Mar Rojos	1974
Noruega-Reino Unido en el Mar del Norte	1976
Australia-Papúa Nueva Guinea en el estrecho de Torres	1978
Colombia-República Dominicana en el Mar Caribe*	1978
Noruega-Rusia*	1978
Islandia-Noruega en el Atlántico Norte	1981
Australia-Indonesia en el mar de Timor	1989
Estados Unidos-Estados Partes de la Agencia del Foro de Pesquerías del Pacífico Sur*	1989
Colombia-Jamaica en la región del Banco de Serranilla	1993
Malasia-Tailandia en el Golfo de Tailandia	1993
Malasia-Vietnam en el Golfo de Tailandia	1993
Argentina-Reino Unido en las Malvinas	1995

* Son acuerdos de cooperación en pesquerías.

En 1976, Gran Bretaña y Noruega acordaron que la explotación de las reservas comunes de gas natural del Campo Frigg sería más eficiente mediante su desarrollo como una sola unidad (*single-unit*). De acuerdo con la delimitación de la plataforma continental acordaron que Noruega recibiría 40 por ciento y Gran Bretaña 60 por ciento de la producción, porcentajes que podrían revisarse de acuerdo con las circunstancias cambiantes del campo. El acuerdo establece que los gobiernos pidan a los

concesionarios que nombren a un operador único. El acuerdo es manejado por una comisión consultiva bilateral, que supervisa todos los detalles del funcionamiento del acuerdo, desde el cobro de impuestos, estándares de construcción y seguridad, hasta las condiciones del campo y la conservación de los recursos.

Lagoni concluye su repaso arriesgando, con base en los precedentes acumulados, la hipótesis de que *“the practices of negotiating and seeking agreement on the exploration and exploitation of a common deposit and the apportionment of the minerals is not a mere usage but has given rise to a customary rule of international law”*.⁴⁶

Autores como Shihata y Onorato se han concentrado en un tipo de acuerdos que intersecta las clasificaciones de Lagoni, a los que han llamado acuerdos de desarrollo conjunto y, al compararlo con la explotación unificada, han clarificado sus características: *“unlike international unitisation, where a single structure straddling an international boundary is developed by subsequent agreement, without reference to such boundary, joint development is... a regime under which the entire boundary dispute issue is set aside, thus creating an ambient development atmosphere of political cooperation from the outset”*.⁴⁷

El más complejo y completo, por ello arquetípico, de estos acuerdos es el de Australia e Indonesia en el área de Timor (*Timor Gap*) de 1989. En el tratado establecieron una zona de cooperación en el área sin delimitar para el desarrollo de hidrocarburos, sin perjuicio de la delimitación definitiva del área. La zona fue dividida en tres sub áreas. Las dos limítrofes con el territorio de los países están bajo jurisdicción

⁴⁶ *Loc. cit.*

⁴⁷ Art. cit., p. 436. Los precedentes de acuerdos que formarían esta clasificación, algunos de los cuales se han comentado antes, incluyen: Japón-Sur Corea, Malasia-Tailandia, Australia-Indonesia, Abu Dhabi-Katar, Saudi Arabia-Sudán, Francia-España, Islandia-Noruega, Rwanda-Zaire y República Árabe de

exclusiva de cada uno de los Estados parte (incluido el régimen fiscal), aunque sujetas a compartir con el otro Estado 10 por ciento de las regalías. En la zona intermedia, con gran potencial de hidrocarburos, se estableció una autoridad conjunta.

Para el área intermedia se estableció un sistema de administración de dos niveles sumamente avanzado. En el nivel superior se encuentra un consejo de ministros, compuesto a partes iguales por ministros de ambos países, que no cuenta con un sistema de votación formal sino que actúa por consenso. Entre las funciones de este consejo está ejercer la responsabilidad superior y la supervisión de todos los asuntos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos. Así, el consejo tiene la capacidad de dar instrucciones, controlar y regular al nivel inferior, y de modificar el código petrolero y el contrato modelo de producción compartida creados para el área de cooperación.

En el nivel inferior, se encuentra una “autoridad conjunta”. Ésta tiene personalidad jurídica propia para efectos legales ante ambos Estados (derechos de propiedad y de ser parte en procedimientos legales) y puede conceder derechos de explotación en el área, mediante contratos con empresas petroleras, sujeto a la aprobación del consejo de ministros.⁴⁸

Székely también realizó un repaso de 58 acuerdos de delimitación de la plataforma continental, buscando en la práctica de los Estados los que suponen la inclusión de cláusulas de cooperación en materia de recursos transfronterizos.⁴⁹ Encontró que aproximadamente 30 por ciento de los casos no hacen referencia alguna a recursos en el

Yemen-República Democrática Popular de Yemen (unificadas posteriormente en la República de Yemen).

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 440s.

⁴⁹ “The International Law...”, pp. 759-766. Los párrafos siguientes provienen de la misma fuente. Una tercera revisión sobre este tipo de cláusulas, coincidente en términos generales con las de Lagoni y Székely se encuentra en G. H. Blake y R. E. Swarbrick, art. cit., pp.14ss.

área delimitada, incluyéndose los de Estados Unidos con sus vecinos en el Golfo de México, entre ellos con México.

El resto de los acuerdos sí contienen provisiones respecto a la posible existencia de recursos en las áreas delimitadas. Székely clasificó las cláusulas incluidas en seis tipos distintos a los de Lagoni. La más común, incluida en trece acuerdos, es la que proviene de la delimitación entre Australia y Papúa Nueva Guinea en el Estrecho de Torres, cuyo contenido expresa que en caso de que existan depósitos minerales que cruzan la frontera: *“the parties shall consult with a view to reaching agreement on the manner in which the accumulation or deposit may be most effectively exploited and on the equitable sharing of the benefits from such exploitation”*.

El segundo tipo es el de cuatro acuerdos del Golfo Pérsico que siguen el modelo comentado previamente. En tercer lugar, cinco acuerdos caribeños o latinoamericanos son similares al acuerdo entre Colombia y Costa Rica, que provee por *“the broadest cooperation between the two countries for the protection of the renewable or non renewable resources found in the marine or submarine areas over which they exercise or may in the future exercise sovereignty, jurisdiction, or supervision and to the use of those resources for the welfare of their peoples and their national development”*.

En cuarto lugar, contra la tendencia aquí analizada, dos tratados firmados por los Estados involucrados en el caso del Mar del Norte expresamente aclaran que cada país posee los recursos contenidos en su parte de la plataforma continental. Quinto, dos tratados bilaterales entre Italia y Yugoslavia y entre Italia y Túnez se limitan a llamar a consultas bilaterales en caso de que aparezcan recursos transfronterizos. La siguiente categoría la forman dos tratados de España con Francia y con Italia, respectivamente, que siguen el modelo comentado un par de páginas más arriba.

Finalmente, los precedente más avanzados se encuentran en siete instrumentos que prescriben un régimen concreto de explotación de los depósitos submarinos transfronterizos. Estos casos también los comentamos antes: Gran Bretaña-Noruega en el campo Frigg, Islandia-Noruega en Jan Mayen, Kuwait-Arabia Saudita, Sudán-Arabia Saudita en el Mar Rojo, Japón-Corea en el Mar de Japón, Barain-Arabia Saudita en el Golfo Pérsico y Abu Dhabi-Katar en el Golfo Pérsico. Cuatro acuerdos más contienen tipos distintos de disposiciones.⁵⁰

Coincidentemente con Lagoni, Székely encuentra que cuarenta acuerdos en el mundo

*justify the assertion that the precedents they have established point toward the emergence of a State practice, resulting from existing international conventional law, which is progressively developing the following principles: (a) the principle of consultation and negotiation toward the conclusion of agreements of joint cooperation; (b) the principle of adequate and effective exploitation; (c) the principle that the coastal State may enter into joint cooperation schemes without relinquishing its rights over the part of the transboundary resources on its side of the delimitation line; (d) the slowly emerging principle of equal sharing in the benefits derived from the exploitation of the transboundary deposit; and the promising emergence of the principle of unitization.*⁵¹

De esta manera, nos encontraríamos ante un caso de *lege ferenda*, dado que no existe instrumento, consenso expreso entre Estados o resolución judicial internacional que explícitamente concluya que la negociación y el acuerdo sobre recursos transfronterizos es una obligación ante el derecho internacional. Enumerados en la tabla 6.2, *supra*, se han encontrado al menos diecisiete acuerdos que contienen algún tipo de cláusula de desarrollo conjunto marítimo. Incluso no hay elementos que permitan suponer que los acuerdos estén sustentados en una convicción estatal expresa de que haya alguna obligación internacional para cooperar en la explotación de los recursos comunes, sino más bien en consideraciones de orden práctico y en la voluntad autónoma de los

⁵⁰ En 1994, había ya 15 zonas de desarrollo conjunto, 13 de las cuales se referían a explotación petrolera (G. H. Blake y R. E. Swarbrick, art. cit., pp. 13 y 15, mapa 3: "Joint Development Arrangements Offshore").

⁵¹ A. Székely, "The International Law...", p. 766.

Estados. Por ello, invocar este argumento no supone ninguna garantía de acuerdo y estaría sujeto a ratificación en el criterio de las cortes o árbitros internacionales.

En los precedentes establecidos tanto por México como por Estados Unidos no parece existir ningún caso en que se hayan incluido cláusulas de esta naturaleza, salvo si se quiere tomar en cuenta la dudosa relevancia del caso del Golfo de Maine entre Estados Unidos y Canadá, que resultó en la cooperación en una pesquería. Los acuerdos de límites marítimos vigentes entre México y Estados Unidos no contemplan ninguna prescripción semejante. Por todo ello, no es posible asegurar que una Corte sostenga la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario que prescriba la cooperación en esta materia, dado que normalmente para ello se busca una práctica generalizada y uniforme, en la que estén incluidas las partes. Pero, sin duda, puede argumentarse un buen caso basado en los numerosos precedentes.

La unificación es considerada ampliamente por los analistas como la forma más eficiente de desarrollo de yacimiento de recursos sobre los cuales se extiende una frontera. Sin embargo, el marco constitucional y jurídico de los hidrocarburos en México, contenido en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece la exclusividad de la Nación en materia de hidrocarburos, cuyo desarrollo se adjudica en forma exclusiva a Petróleos Mexicanos. En estas circunstancias un acuerdo de explotación conjunta resultaría anti constitucional. Para hacer viable un acuerdo de esta naturaleza se requeriría una profunda reforma constitucional, que no parece políticamente viable en el mediano plazo.

Quizá, dadas las diferencias del régimen legal de la propiedad en materia de hidrocarburos entre México y Estados Unidos, el tipo de cláusula llamado de

“cooperación geológica” pareciera en primera instancia el más viable, al permitir que cada parte extraiga los hidrocarburos independientemente, manteniendo control de la proporción extraída por cada parte, tras determinar los porcentajes correspondientes. Sin embargo, esto podría ir en contra del interés de maximizar los recursos correspondientes a México. Ello debido a que, como hemos señalado antes, Estados Unidos está en posibilidad de empezar a explotar los recursos en aguas profundas del Golfo incluso décadas antes de que la propia economía de la industria petrolera mexicana produzca interés en desarrollar el área. Y tomando en cuenta que siempre es más barato extraer los primeros recursos de un yacimiento –pues tras ellos los cambios en la presión de los mantos hacen necesario recurrir a esquemas más sofisticados de recuperación– si Estados Unidos explotara justificadamente los primeros recursos, nuestro país encontraría yacimientos parcialmente explotados en los que la recuperación resultaría más costosa.

Se ha observado que en zonas sin delimitar, “*States faced with the cross-currents of political uncertainty on the one hand and the positive benefits of developments on the other, increasingly resort to the joint development of potential petroleum resources*”.⁵² Sin duda, como hemos visto un número de casos sostienen esta apreciación, que sin duda es la preferida por los especialistas. El modelo de área de desarrollo común evitaría los problemas legales producidos por los distintos regímenes de propiedad. Al crear algún tipo de región binacional, no estaría sujeto a las restricciones impuestas por la Constitución mexicana, al no ser esta región propiamente parte del territorio nacional, ni siquiera de su plataforma continental, cuyos recursos están previstos como propiedad exclusiva de la Nación. Evidentemente, esto supone una serie alternativa de problemas estrechamente vinculados entre sí, que trataré de agotar.

⁵² I.F.I. Shihata y W.T. Onorato, art. cit., p. 433.

Primero, se requeriría una reivindicación bilateral de la zona, cuya base jurídica en el derecho internacional no está clara. Por ello, este tipo de acuerdos, como es el caso en el de Arabia Saudita y Sudán en el Mar Rojo, incluyen prescripciones para la defensa común del área ante terceros actores. No hay información suficiente para predecir como se vincularía un régimen semejante con la Autoridad de los Fondos Marinos de la ONU, debido a que no ha surgido controversia alguna de esta naturaleza. Como lo han señalado Shihata y Onorato, “*state practice has also uniformly accepted the concept of joint development as the applicable regime and, thus, neither the concept nor its component aspects have ever been tested or disputed in a contentious legal action*”.⁵³ Segundo, un acuerdo de esa naturaleza depende completamente de la voluntad política de los Estados. Tercero, ni en el caso de México ni en el de Estados Unidos existe precedente alguno que se pueda invocar en esta materia.

Cuarto, en el caso específico de México, hasta donde se sabe, no existe zona bilateral alguna de esta naturaleza, por lo que no es posible predecir cómo se vincularía al cuerpo jurídico nacional, si bien el tratado, por su definición constitucional misma, sería parte de la ley suprema de la Nación. Quinto, los factores propiamente de política interna. Por la naturaleza políticamente sensible de todos los temas relacionados en este caso (las fronteras con los Estados Unidos, la integridad del territorio nacional y la exclusividad del Estado en materia de hidrocarburos) puede predecirse que un acuerdo semejante, aunque sería legal y constitucional, provocaría en México objeciones y protestas de muy diversos orígenes políticos; lo mismo, considero, podría esperarse de sectores más nacionalistas de la política estadounidense, particularmente en su Senado. Sexto y último, los acuerdos de desarrollo conjunto han estado pensados para operar bajo un sistema de empresas privadas —incluso así en los casos en que son distintas los mecanismos ha

⁵³ *Ibid.*, pp. 442s.

sido necesario encontrar esquemas igualitarios ya sea de concesión o regalías para hacerlos operables—, por lo que tendría que diseñarse un mecanismo especial para hacer convivir a Pemex en el esquema de colocación de las áreas a explorar o explotar.

VI

De este capítulo, podemos extraer varias conclusiones respecto a la delimitación de la plataforma continental entre México y los Estados Unidos. La delimitación debe hacerse mediante negociación entre ambos Estados y, si el acuerdo no se alcanza, es obligatorio establecer un *statu quo*, mientras se continúan los esfuerzos bilaterales por alcanzarlo. La delimitación debe hacerse por medio de principios equitativos, tomando en cuenta todas las circunstancias pertinentes, para alcanzar un resultado equitativo. Los métodos a utilizar para definir la frontera, incluyen la equidistancia, pero no se agotan en ella. Dadas las condiciones del caso, es defendible que entre las circunstancias pertinentes se encuentra la presencia de yacimientos de hidrocarburos en el área a delimitar, puesto que el interés en aprovechar esos recursos está en el origen de la intención de delimitar.

Debido a que los recursos en el área no están plenamente cuantificados y ubicados, y a que es muy probable que los yacimientos existentes queden divididos por la frontera que se defina, es necesario que el acuerdo final incluya provisiones sobre el desarrollo de los posibles recursos transfronterizos. Limitarse a trazar una frontera geográfica en la plataforma continental podría resultar un esfuerzo estéril. Al soslayarse el problema de los recursos transfronterizos, es sumamente probable que una vez superado el primer beneplácito por la delimitación, el problema vuelva a emerger y sea necesario a comenzar un nuevo proceso de reclamaciones y negociaciones. Por esto, incluso una vez obtenida la delimitación, debiera incluirse algún tipo de cláusula sobre el régimen para el desarrollo de recursos cuyos yacimientos atraviesen la frontera.

De no ser posible alcanzar una delimitación bajo principios equitativos, una opción sería la creación de una zona de desarrollo conjunto, que es una de las limitadas formas del establecimiento de un *statu quo*, la cual requeriría previsiones sumamente detalladas para la administración de la región binacional que pudiera establecerse. Sin embargo, ésta no puede ser una solución definitiva del problema —de acuerdo con el artículo 83 de la Convemar se mantiene la obligación de seguir buscando una delimitación definitiva— y supone un complejo arreglo legal e institucional, así como la previsión de una serie de complicaciones en materia de derecho nacional e internacional así como de política interior de ambos Estados.

ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS

Son varias y en varios ámbitos las conclusiones que se siguen de los temas incluidos en esta tesis. Primero me referiré a las que están relacionadas con su objeto expreso. La delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas entre México y los Estados Unidos conjuga distintos problemas. Para empezar la simple, y en sí compleja, tarea de trazar una frontera en el fondo oceánico. Aquí está una primera conclusión: de acuerdo con el derecho internacional vigente la delimitación debe “determinarse de acuerdo con la legislación aplicable, de acuerdo con principios equitativos, tomando en cuenta todas las circunstancias relevantes, para obtener un resultado equitativo”. Esto es, el método de equidistancia, que los Estados Unidos propone como criterio único para realizar la delimitación, es sólo uno de los elementos a tomar en cuenta, tal como lo ha sostenido el gobierno de México.

Aunque sin duda la configuración geográfica es el criterio fundamental que han tomado en cuenta las cortes internacionales, los precedentes señalan que la presencia de recursos naturales es un elemento que se puede invocar de forma válida como elemento de una delimitación equitativa. En el caso de la plataforma del Golfo de México, puede verse con claridad que la posibilidad de explotar los hidrocarburos del subsuelo de la plataforma es el origen fundamental del interés de ambos Estados en delimitar esta frontera. En consecuencia, difícilmente se podría argumentar convincentemente que los yacimientos que se encuentren en ella no son un factor relevante en la delimitación.

Así, como lo vimos en el capítulo VI, la delimitación de la plataforma continental entre los dos países representa, en realidad, no una simple demarcación de fronteras, sino la necesidad de negociaciones y acuerdos sobre una serie de problemas

sobrepuestos: primero, la simple división del territorio; segundo, la definición de la propiedad y la distribución de los recursos que se encuentran en el subsuelo de la plataforma y de posibles recursos transfronterizos, incluyendo una cláusula de jurisdicción compartida en este último caso, y tercero, el establecimiento de mecanismos de distribución y explotación de los recursos, en caso de que efectivamente existan yacimientos transfronterizos que traspasen la frontera definida. Sin este último punto, sería muy limitado el interés real de cualquier acuerdo, pues el asunto volvería a surgir con posterioridad, obligando a retomar negociaciones o, alternativamente, dejando de nuevo un espacio abierto para la explotación unilateral de recursos compartidos y para el conflicto.

Este último ámbito es, naturalmente, el más delicado. No sólo por la complejidad propia de un tema de por sí intrincado, sino también por una serie de factores específicos del caso. En primer lugar, el derecho internacional y la jurisprudencia sobre el tema no dan una respuesta clara acerca de los criterios a utilizar en este tipo de distribuciones. Desafortunadamente, la revisión de los precedentes legales muestra que los tribunales internacionales han optado por dejar al arbitrio de los resultados de las negociaciones entre los Estados la definición de este tipo de controversias. Los tratados firmados por Estados Unidos y México tampoco presentan precedentes relevantes a los cuales referirse en este ámbito. La diferencia de sistemas legales y el sitio peculiar que ocupan los hidrocarburos en el sistema legal mexicano y dentro del simbolismo nacional no facilitan la tarea de los negociadores.

En un segundo orden de conclusiones, aquél de las concepciones teóricas que se asumieron para orientar la escritura de este texto desde su primer capítulo, me parece que puede sostenerse que los elementos de realismo político resultan básicos, necesarios y plenamente relevantes para la explicación tanto de la historia del desarrollo del

derecho contemporáneo del mar como de la integración del tema de la delimitación de la plataforma continental entre México y los Estados Unidos a la agenda bilateral.

Como vimos en el capítulo II, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue originada, orientada, definida y concluida por los intereses de las grandes potencias internacionales, i.e. los de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. La disposición de ambas a involucrarse y tolerar la extensión y los contratiempos en este proceso de codificación se hizo posible a partir de la situación de *impasse* militar en un mundo dividido en polos de poder.

Los avances y retrocesos de la génesis de este nuevo derecho marítimo en el decenio de los setenta y principios del siguiente, pueden comprenderse como parte de la percepción que tenían ambos países —de forma más trascendente los Estados Unidos— de las condiciones geopolíticas mundiales y en específico de la posición estratégica que debían asumir ante las circunstancias de la Guerra Fría. Las convicciones de Kissinger sobre la distribución del poder internacional y la petición de principio reaganiana, señalaron el avance y la conclusión frustrada de la conferencia. Si bien hubo grandes avances en materia de las demandas de Estados con menor poder relativo, especialmente en cuanto a la invención de la zona económica exclusiva, esto surge como freno a las reclamaciones unilaterales y al proceso que ha sido llamado de *creeping jurisdiction* en el mar, que afectaba tanto los intereses económicos como, de manera más importante, los estratégicos de las potencias. Y ello, no sin garantizar como resultado, incluso en el campo económico, las más grandes ventajas para los países más poderosos.

La trascendencia de la acción unilateral de los Estados Unidos puede verse aun con mayor claridad en la parte final de las negociaciones y en la entrada en vigor de la

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, como vimos en el capítulo III. Las prescripciones sobre el régimen internacional de los fondos marinos, cuya creación era la razón explícita para convocar la conferencia sobre el derecho del mar y que durante mucho tiempo fue considerado por los comentaristas como su origen, hicieron que los Estados Unidos forzara el voto de la convención sin un acuerdo de consenso. Una década después, el contenido de esa parte de la convención, que había sido motivo de orgullo para los países que la impulsaron, fue modificado profundamente para ajustarlo a las demandas estadounidenses. Aun así el Senado estadounidense no ha ratificado la convención.

Respecto a la delimitación de la plataforma continental entre México y Estados Unidos, la inclusión del tema en la agenda bilateral respondió directamente a las acciones unilaterales de este último país. Como lo vimos en el capítulo VI, Estados Unidos comenzó por mantener acciones unilaterales en este ámbito y es solamente su fracaso lo que lleva a la negociación, no un interés particular en la cooperación.

Si bien existen elementos de cooperación, como la ausencia hasta el momento de fricciones importantes sobre el tema que afecten el resto de la agenda, no me parece que pueda afirmarse que haya habido un ejercicio claro de cooperación. En primer lugar, el tema no se integró por los canales institucionales que existen en la relación bilateral, lo cual era plenamente viable. Tampoco hubo intención de que el tema se abordara conjuntamente por parte de Estados Unidos. Al contrario, ese país optó por las acciones unilaterales y sólo tras el fracaso de esta estrategia optó por la negociación. Es únicamente después de que el gobierno estadounidense percibe una negativa de las compañías petroleras por adquirir concesiones en condiciones de jurisdicción competida que se decide a emprender negociaciones. Las protestas diplomáticas del gobierno mexicano, asimismo, desempeñaron un papel en el inicio de negociaciones.

Así, puede argumentarse la prioridad de los elementos de realismo político en la explicación de este caso. Es un ejercicio de diplomacia tradicional eficiente y el fracaso de la acción unilateral ante terceros actores, lo que desemboca en negociaciones pacíficas entre los Estados. Creo que estamos ante un problema que es mucho más claro entender en términos de interés y poder de los Estados que en términos de interdependencia. En resumen, sí existe cierta cooperación e interdependencia, pero no parece requerirse más explicación que el interés y la fortaleza de ambos Estados.

Como un último ámbito respecto al cual pueden extraerse algunas conclusiones menores, está el de la política exterior de México. Aunque se trató de un ámbito marginal en el texto que estoy concluyendo, pueden decirse algunas cosas a partir de este proceso de integración del tema de la frontera marítima en la agenda bilateral. A diferencia de la participación en el desarrollo del nuevo régimen del mar, la acción del gobierno mexicano sobre este tema se ha mantenido esencialmente reactiva ante las acciones unilaterales de los Estados Unidos, sin que haya señales de una promoción activa del interés nacional. Además, puede decirse que el mantenimiento de una política exterior referida a principios y leyes, en estos ámbitos, ha tenido resultados benéficos para los intereses de México, tanto en el avance gradual del régimen marítimo como en la defensa de los recursos en el Golfo de México, a un bajo costo. Como lo vimos en el capítulo IV, la reclamación gradual por parte de México de sus jurisdicciones marítimas en la segunda mitad del siglo pasado, conforme a una percepción del desarrollo del derecho internacional, consiguió que éstas fueran reconocidas y aceptadas sin enfrentamientos de importancia.

Finalmente, el activismo del Senado de la República en el desarrollo de la discusión sobre las áreas sin delimitar en el fondo del Golfo de México y especialmente la creación de un grupo de enlace entre esa Cámara y el Ejecutivo federal, apuntan hacia la

aparición de un nuevo actor en la formulación de la política exterior de México. Según el argumento de debilidad interna fortaleza externa desarrollado por algunos autores como Joseph Nye, esto podría en el futuro fortalecer la posición negociadora de México ante el exterior, por el aumento de la credibilidad de las referencias a los constreñimientos políticos internos que enfrenta el gobierno mexicano.

CODA

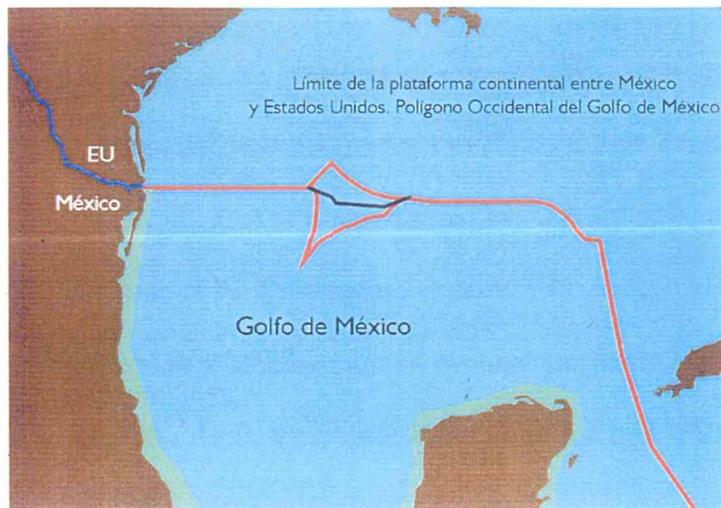
Apenas unos días después de que terminé de redactar esta tesis, el 1 de junio de 2000, los secretarios de Relaciones Exteriores y de Energía, Rosario Green y Luis Téllez, anunciaron que, después de dos años, habían concluido las negociaciones entre México y Estados Unidos sobre el polígono occidental en la plataforma continental del Golfo de México.

Los secretarios informaron que el Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas, distribuye entre ambos países los 17,190 kilómetros cuadrados de superficie de esa zona. Rosario Green señaló que, por ser el método que México ha usado tradicionalmente y aceptado por Estados Unidos, se realizó una división por equidistancia.¹ De la superficie del polígono, 38.22 por ciento corresponderá a Estados Unidos y el restante 61.78 a México. Con ello, México adquiriría derechos soberanos sobre los recursos del suelo y el subsuelo en 10,620 kilómetros cuadrados de esa región de la plataforma.² El tratado fue firmado por Rosario Green y la secretaria de Estado de EUA, Madeleine Albright, en una reunión entre los presidentes Zedillo y Clinton, el 9 de junio, durante una visita de Estado a Washington.³

¹ Secretaría de Energía, "Versión de la conferencia de prensa de la secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, y el secretario de Energía, doctor Luis Téllez, efectuada en la sala Luis Padilla Nervo de la Cancillería, para informar sobre la conclusión de las negociaciones de la última frontera marítima entre México y Estados Unidos", México, 1 de junio de 2000, documento electrónico: <http://www.energia.gob.mx/secc4/vs0260206.htm>.

² *Loc. cit.*

³ Presidencia de la República, "Interés de México y Estados Unidos por impulsar el crecimiento económico", comunicado 2248, México, 9 de junio de 2000, documento electrónico: http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_eua00.html.



Fuente: Secretaría de Energía.

Luis Téllez informó que, de acuerdo con estudios realizados expresamente por Pemex, se determinó que el polígono es una planicie submarina

en la cual los recursos de hidrocarburos, los hidrocarburos que pudieran existir en la zona, tanto en materia de gas natural como en materia de aceites, es decir, de petróleo, están repartidos uniformemente, de tal forma que México obtendría una cantidad de recursos que equivale a la superficie correspondiente... México obtendría un 62 por ciento de estos recursos.⁴

Téllez señaló que no existe aún información suficiente para calcular la cantidad de recursos que pudieran existir en la región, pero que, por esa razón, se tomaron previsiones respecto a la posible existencia de recursos transfronterizos. El acuerdo incluyó, con ese fin, una cláusula que establece una franja de 5.2 kilómetros a ambos lados de la frontera trazada, 2.6 en el lado de cada país, sobre la cual se declara una moratoria para la explotación de recursos por un decenio:

En las negociaciones se acordó establecer una franja a cada uno de los lados de la línea fronteriza para cubrir los posibles recursos transfronterizos en el polígono... en el tratado se acordó que las partes no podrán explotar los recursos del subsuelo por un periodo de 10 años, a partir de su entrada en vigor... este periodo permitirá a México tener un mejor conocimiento acerca de la naturaleza y localización de los yacimientos transfronterizos, ya que el intercambio de información sobre éstos es obligatorio entre las partes, lo que permitirá a los mexicanos desarrollar planes internos para proteger la integridad de sus recursos.⁵

⁴ Secretaría de Energía, art. cit. Cfr. Verónica González y Noé Cruz, "El fondo del Golfo, rebotante de petróleo. Después de 22 años llegó a su fin la controversia con EU por el hoyo de dona", *Época*, 471 (2000), pp. 8-13.

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, "México extenderá 10 mil 620 kilómetros cuadrados su soberanía sobre recursos petrolíferos al delimitar su última frontera marítima bilateral con EU", *Boletín de prensa*

El secretario de Energía aclaró que en esa franja restringida se encuentra prácticamente el 100 por ciento de los yacimientos que se extienden a ambos lados de la frontera. También señaló que, del lado mexicano, es sólo para esos 2.6 kilómetros —que representan el 6.2 por ciento del área correspondiente a nuestro país— que se establece un régimen especial, mientras el 93.8 por ciento restante ya está definido como un área cuyos recursos corresponderían a México para su explotación desde la entrada en vigor del tratado. Sobre la duración de la moratoria, indicó que los diez años son un plazo límite, que podría reducirse, si antes se obtiene un acuerdo sobre la distribución de los yacimientos que atraviesan la frontera.⁶

Téllez también reiteró que lo importante del acuerdo es que ya está definido que los recursos que se encuentren en la zona de México sólo podrán ser explotados por nuestro país, incluso si no está en nuestro interés explotarlos en este momento:

Son profundidades de más de dos mil metros y, por lo tanto, no es en este momento en el que se pueden hacer las exploraciones con una rentabilidad y desde un punto de vista económico que les dé factibilidad... tenemos yacimientos de mucha mayor rentabilidad en aguas mucho menos profundas que estos tres mil o más de dos mil metros que tiene el polígono occidental, pero lo que es importante es que esa plataforma y los recursos que están en esa plataforma ya son mexicanos, y cuando sea rentable para el país, cuando sea rentable para Pemex explotarlos, se explotarán... en estos momentos simplemente no es rentable perforar e inclusive explorar en esta zona, es mucho más rentable explorar en otras zonas para encontrar yacimientos.⁷

174/2000, México, 1 de julio de 2000; documento electrónico: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/prensa/dgcs/2000/Jun/B-174.htm>. Vale la pena comentar que si bien la expresión “última frontera marítima bilateral con EU” es técnicamente correcta, con propiedad queda pendiente la delimitación del polígono oriental en la misma plataforma, sobre la cual tendrían derechos México, Estados Unidos y Cuba, lo cual la hace una frontera trilateral. Sobre esta otra región, Green señaló que podría negociarse en el futuro (v. Associated Press, “U.S., México reach agreement over area of Gulf of Mexico”, 2 de junio de 2000, documento electrónico: <http://www.nyt.com/aponline/i/AP-Mexico-US-Accord.html>).

⁶ Secretaría de Energía, art. cit.

⁷ *Loc. cit.* En otro tema, es importante señalar que Rosario Green reiteró la importancia del contacto que se mantuvo con un grupo de senadores de las tres fracciones parlamentarias representadas en el Senado y expresó un amplio reconocimiento al senador José Ángel Conchello por su “gran servicio a la patria” al llamar a reivindicar la plataforma continental y a asegurar la soberanía sobre sus recursos.

En el boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se indica que Rosario Green reiteró que, desde el inicio, México estableció como principios de la negociación:

- Preservar y asegurar el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona que corresponda al Estado mexicano;
- Garantizar la igualdad jurídica de los Estados;
- Respetar el derecho internacional, y
- Observar las normas de equidad y reciprocidad.⁸

Puede presumirse que estos principios se cumplieron, de acuerdo con el resultado de las negociaciones. El método de equidistancia, en este caso específico, habría llevado a resultados equitativos en la delimitación, dado que los recursos en la región negociada estarían distribuidos uniformemente en la planicie y dado que se adoptó una cláusula especial sobre recursos transfronterizos, la cual protege los derechos de México sobre los hidrocarburos que pudieran encontrarse en esa situación.

Evidentemente, la disposición sobre esa franja no soluciona sino solamente posterga el problema de los recursos transfronterizos. Ello, puesto que la decisión sobre cómo se distribuirán o explotarán estos posibles yacimientos se deja pendiente para cuando concluya el periodo de moratoria, bajo el supuesto de que entonces se contará con más datos acerca de la configuración y riqueza de los campos.

Sin embargo, la cláusula tiene suma importancia en la defensa de los intereses de México, dado que excluye una explotación unilateral mientras se mantiene la moratoria y establece bases para que, cuando finalice, se deba regresar a la mesa de negociación y acordar el destino final de los recursos.

Aún más: esta medida no se limitó a ser una declaración de principio, sino que estableció un mecanismo para el intercambio de información y para sostener consultas

periódicas con miras a la explotación eficiente y equitativa de los hidrocarburos. Para cuando venza la moratoria, se estableció que cada parte deberá tomar las medidas adecuadas para preservar la integridad de los recursos.⁹ Independientemente de que esto no implica soluciones respecto a la repartición final de los recursos de la franja, y de la vaguedad de expresiones como “permitirá a los mexicanos desarrollar planes internos para proteger la integridad de sus recursos”, sí establece principios para una negociación necesaria y adecuada cuando termine la década de la moratoria.

El anuncio de la conclusión de las negociaciones y de los elementos principales del acuerdo alcanzado permite proponer algunas consideraciones finales, producto de contrastar el resultado real de las negociaciones con las alternativas jurídicas de solución analizadas en el capítulo VI de este texto.

Se puede afirmar que el resultado de las negociaciones fue sumamente favorable para México, tanto para su diplomacia como para su sector energético. Además de que casi dos terceras partes de los recursos del polígono corresponderán a nuestro país, se consiguió (i) obtener resultados equitativos en la delimitación, (ii) que se tomarán en cuenta los recursos presentes en la zona como elemento de la negociación y (iii) que, por primera vez en un tratado con ese país, se incluyera una cláusula referente a recursos transfronterizos.

El acuerdo surgió de un pleno respeto al derecho y la costumbre internacionales. Se mantiene en este caso la pertinencia de la calificación de *unicum* para los casos de delimitación marítima. El acuerdo logrado entre México y Estados Unidos se inspira en diversos precedentes analizados en el texto al cual estas páginas se agregan. En su

⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, art. cit.

⁹ “A México, 61.8% de la superficie...”.

resultado se presentan algunos elementos de distintos casos, sin ajustarse plenamente a uno en particular.

Las negociaciones, adicionalmente, se ajustaron a los antecedentes jurídicos más avanzados en materia de delimitación marítima en una plataforma continental. Aunque no puede dejar de señalarse que la cláusula de la moratoria está inspirada en los precedentes más conservadores y, como ya señalé, no implica solución real al problema de los recursos transfronterizos, sino que se limita a establecer una zona que durante un periodo mantendrá un estado de indefinición jurídica en materia de recursos. De acuerdo con una visión tradicional del Estado, se optó por garantizar lo más posible los recursos exclusivos para cada Estado, en perjuicio de la adopción de algún tipo de esquema de cooperación en el área.

Sin embargo, la creación de una zona con un régimen especial durante la moratoria representa una solución creativa a un problema sumamente complejo, especialmente por la diferencia entre las legislaciones de ambos países en materia de hidrocarburos, que en otras circunstancias pudo haber hecho que se estancaran las negociaciones. Así, se logra solucionar el problema básico del trazado de la delimitación marítima y se posterga un asunto arduo de resolver para después de una década, cuando los avances en la exploración de la región y en la tecnología, así como las reuniones periódicas entre los gobiernos pudieran crear mejores condiciones para una negociación favorable.

Ciudad de México, a lunes 12 de junio de 2000

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio, "Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el Sistema Político Mexicano", Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 95-106.
- American Geological Institute, Government Affairs Program, "Update on Outer Continental Shelf Issues", 11 de agosto de 1997, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/agi/legis105/outshelf.html>.
- , "Update on s.395: Alaskan Oil Export/ Deep-Water Royalty Relief Legislation", 15 de diciembre de 1995, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/agi/legis104/s395upd.html>.
- , "Lone Senator Holds up Law of the Sea Treaty Ratification", Congressional Action Alert, 24 de septiembre de 1998, modificado el 31 de marzo de 1999, documento electrónico: <http://www.agiweb.org/legis105/seaalert.html>".
- American Petroleum Institute, "The Petroleum Industry in the Gulf of Mexico", 17 de octubre de 1996, documento electrónico: <http://www.api.org/ehs/gulf/index.html>.
- Anderson, Ewan, "Geopolitics: International Boundaries as Fighting Places, *Journal of Strategi Studies*, 22.2&3.
- Applegate, David, "Doughnut Holes in the Gulf of Mexico", *Boundary and Security Bulletin*, Durham, v. 5, n. 3, pp. 70-72.
- Assistant Secretary for Inter-American Affairs Jeffrey Davidow, Mexican Foreign Minister Gurría *et al.*, "Remarks at Treaty-Signing Ceremony", Washington D.C., 13 de noviembre de 1997; documento electrónico en <http://www.state.gov/www/>).
- Blake, G. H., y R. E. Swarbrick, "Hydrocarbons and International Boundaries: A Global Overview" en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. 3-27.
- Blake, Gerald, "Introduction: Energy Flows and International Boundaries" en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. xiii-xviii.
- Borja Tamayo, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evoluciones y perspectivas" en Centro de Estudios Internacionales e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp. 19-44.
- Brown, David, "Industry Lured into Deep Waters. Reserves in Gulf Could Surpass Shelf", *AAPG Explorer*, 9 (1999); documento electrónico: http://www.aapg.org/explorer/archives/09_99/overview.html,
- Browne, Marjorie Ann, "The Law of the Sea and U.S. Policy", Congressional Research Service Report 95010, Foreign Affairs and National Defense Division, 1997.

- Cachy, Eugène, *Droit maritime international: considere dans ses origines, dans ses rapports avec le progrès de la civilisation*, t. 2, París, Guillaumin, 1862, pp. 94s, documento electrónico, <http://gallica.bnf.fr/scripts/>.
- Castañeda, Jorge, *Obras Completas II. Derecho del Mar*, pról. Alberto Székely, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.
- Conchello, José Ángel, "Demanda información sobre soberanía en pozos petroleros del Golfo", *Intervenciones en Tribuna*, 29 de abril de 1996; documento electrónico en www.pansenado.org.mx.
- , "Demanda que informen al Senado sobre perforaciones petroleras en los límites de México", *Intervenciones en Tribuna*, 28 de marzo de 1996; documento electrónico en www.pansenado.org.mx.
- , "La guerra del Golfo... de México", *Siempre!*, 2285 (1997).
- , "Seamos como la mujer del César. ¿Negociaciones secretas sobre el petróleo", *Siempre!*, 2322 (1997).
- , "Sobre los límites marítimos entre EU y México en el Golfo (01/04/97)", *Intervenciones en Tribuna*; documento electrónico: <http://www.pansenado.org.mx/indexz.html>.
- Cruz Serrano, Noé, y Nora Sandoval, "El yacimiento del Golfo enciende ambiciones", *Época*, 5 de mayo de 1997, pp. 8-10.
- Cruz, Dora María, "Perforadoras de EU ya exploran mantos en nuestro mar", *Época*, 28 de abril de 1997, pp. 8-10.
- Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6 ed., México, Porrúa, 1995.
- Domínguez, Jorge I, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" en Mónica Vereá Campos *et al.* (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, pp. 25-56.
- Duff, John A., "Law and Technology Spur Deepwater Oil and Gas Exploration in Gulf of Mexico", *Proceedings of the Marine Technology Society Conference*, Stennis Space Center, MS, abril de 1997, documento electrónico: <http://olemiss.edu/pubs/waterlog/gulf.html>.
- , "U.S. Ratifies Maritime Boundary Treaty with Mexico", *Waterlog 1* (1997), documento electrónico: <http://www.olemiss.edu/pubs/waterlog/gulf.html>.
- Embajada de México en Washington, "Comunicado de prensa", 24 de octubre de 1997.
- , "Gulf of Mexico maritime boundary", *The Mexico-U.S. Relationship*; documento electrónico: <http://www.embassyofmexico.org/english/4/12/legal04.htm>.
- Emerson, Sarah A., "Resources Plenty. Why Fears of an Oil Crisis are Misinformed", *Feature Symposium, International Energy Security*, Energy Security Analysis Inc., documento electrónico: <http://www.esai.com/oilcrisi.html>.

- Emilio O. Rabasa *et al.*, *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.
- Feldman, Mark B., y David Colson, "The Maritime Boundaries of the United States", *The American Journal of International Law*, 75 (1981), pp. 729-763.
- Fernández de Castro, Rafael, "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación" en Mónica Vereá Campos *et al.* (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, pp. 70-104.
- , "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental" en Centro de Estudios Internacionales e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp. 45-68.
- Fracción Parlamentaria del PAN en el Senado de la República, "Boletín 322: Zedillo perdió la oportunidad histórica de concretar límites entre México y EU", 13 de noviembre de 1997.
- , "Boletín 355: Si la SRE se preocupa por el yacimiento del Golfo, ganará México", 11 de diciembre de 1997.
- Friedheim, Robert L., *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia SC, University of South Carolina Press, 1993.
- Gil Villegas, Francisco, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega [comp.], *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-54
- Gómez Robledo, Antonio, "El derecho del mar en la legislación mexicana (sinópsis histórico-evolutiva)" en E. O. Rabasa *et al.*, *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp. 81-105.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *El nuevo derecho del mar. Guía introductiva a la Convención de Montego Bay*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- , *Derecho del mar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-McGraw-Hill, 1997.
- González, Guadalupe, "Incertidumbres de una política media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana" en Olga Pellicer [comp.], *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1980.
- Grotius, Hugo, *The freedom of the seas or the right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian Trade*, ed. James Brown Scott, trad. Ralph van Deman, New York, Oxford University Press, 1916.
- Gurría, José Ángel, "La nueva estrategia diplomática de México, en Ilán Bizberg (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.21-28.

- Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3^a ed., NY, Knopf, 1961.
- Hight, Keith, "New Courts and Old, Old Law and New, and Problems to Come" en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. 415-432
- Hollick, Ann L., *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, Princeton, Princeton University Press, 1981.
- International Court of Justice, 'Case concerning maritime delimitation in the area between Greenland and Jan Mayen [Denmark v. Norway]. Judgement of 14 June 1993'; documento electrónico en <http://www.icj-cij.org/>;
- , "Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area. Judgement of 12 October 1984", documento electrónico en <http://www.icj-cij.org/>.
- , "North Sea Continental Shelf Cases. Judgement of 20 February 1969", Case Summaries, documento electrónico: <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/icssummary690220.htm>
- Kaplan, Morton A., y Nicholas de B. Katzenbach, *The Political Foundations of International Law*, Londres, John Wiley and Sons, Inc, 1961.
- Keneth N. Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.
- Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, trad. J. Ferrer Aleu, Barcelona. Plaza & Janés, 1994 [1987].
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye en *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.
- Keohane, Robert, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas" en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- , *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, trad. Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993 [Boulder, 1989].
- Koh, Tommy T. B., "Una constitución para los océanos. Declaraciones de Tommy T. B. Koh, de Singapur, Presidente de la Tercera Conferencias de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar" en A. Gómez-Robledo Verduzco, *El nuevo derecho del mar. Guía introductiva a la Convención de Montego Bay*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 335-342.

- Kumins, Lawrence C., "Outer Continental Shelf Leasing for Oil and Gas Development", Washington, U.S. Congressional Research Service Report 95115, 1996, documento electrónico: <http://www.cnie.org/nle/eng-17.html>.
- Meyer, Lorenzo, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-94.
- Moreno, Martín, y Noé Cruz, "En el fondo del Golfo, el codiciado petróleo. La máquina de la ambición arrancó en 1978", *Época*, 28 de abril de 1997, pp. 11-15.
- Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1997 [1ª ed.1948].
- Myers, Amy y Robert A. Manning, "The Shocks of a World of Cheap Oil", *Foreign Affairs*, 79 (1), pp. 16-29.
- Nelson, L.D.M., "The Role of Equity in the Delimitation of Maritime Boundaries", *The American Journal of International Law*, 84 (1990), pp. 837-858.
- Ojeda, Mario, "Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana" en Ilán Bizberg (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 29-38.
- , *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984.
- Parry, John H., *Europa y la expansión del mundo (1415-1715)*, trad. María Teresa Fernández, México, Fondo de Cultura Económica, 1981 [Londres, 1949].
- Pedrazzini, Carmen, y Joaquín T. Teyssier, "Hydrocarbon Deposit of the Border Region Between Mexico and the United States and Potential Exploitation Problems in Transboundary Deposits: A Preliminary Report", *Natural Resources Journal*, 26 (1986), pp. 695-710.
- Perkins, Jody M., "Economic State of the US Oil and Natural Gas Exploration and Production Industry: Long-Term Trends and Recent Events", Policy Analysis and Strategic Planning Department, American Petroleum Institute, April 30, 1999.
- Prescott, Victor, "National Rights to Hydrocarbon Resources of the Continental Margin Beyond 200 Nautical Miles" en Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp. 51-82
- Quaterman, Cynthia, "MMS and the New Frontiers", MMS Offshore Technology Conference, 5 de mayo de 1997, documento electrónico: <http://www.mms.gov/ooc/press/octmay97.ppt>.
- Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, v. 8, México, Senado de la República, 1990
- Schmitt, Karl. M., *The problem of maritime boundaries in U.S.-Mexican relations*, No. 224 Offprint Series, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1982 [*Natural Resources Journal*, v. 22, n. 1, pp. 139-153].

- Secretaría de Energía, “Comunicado conjunto de México y Estados Unidos”, Boletín de prensa, 27 de marzo de 1988, documento electrónico: <http://www.energia.gob.mx/secc4/d0360327.html>
- , “En la delimitación de polígonos en el Golfo de México, ninguna concesión: Secretaría de Energía”, boletín de prensa, 22 de enero de 1998; documento electrónico: <http://www.energia.gob.mx/sec4/d0100122.html>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Boletín Ejecutivo de América del Norte, el Caribe y Asia Pacífico”, I (24), 15 de noviembre de 1997; documento electrónico: http://www.shcp.gob.mx/publica/bolan/ban24_97.html.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa 389, 12 de diciembre de 1997.
- Senado de la República, “Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de las Comisiones de Energía y Recursos No Renovables; de Derechos del Mar y Pesca; y de Relaciones Exteriores, Segunda, presidida por el C. Senador Carlos Romero Deschamps, con la asistencia del Doctor Luis Téllez Kuenzler, Secretario de Energía”, México, 22 de enero de 1998.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, “Derecho del mar. Apuntes sobre el sistema legal mexicano” en Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 132-171.
- , “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana” en Ilán Bizberg (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.49-76.
- Sepúlveda, César, *La frontera norte de México, historia, conflictos, 1762-1982*, México, Porrúa, 1982.
- Shihata, Ibrahim F. I., y William T. Onorato, “Joint Development of International Petroleum Resources in Undefined and Disputed Areas” Gerald Blake *et al.* (eds.), *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London, 1998, pp.433-452.
- Shirley, Kathey, “New Deep Fields Show Gulf Trends. Crazy Horses and Mad Dogs”, *AAPG Explorer*, 9 (1999); documento electrónico: http://www.aapg.org/explorer/archives/09_99/maddog_crazyhorse.html.
- Székely, Alberto, “A Commentary With the Mexican View on the Problem of Maritime Boundaries in U.S. Mexican Relations”. *Natural Resources Journal*, 22 (1982), pp. 155-159.
- , “The International Law of Submarine Transboundary Hydrocarbon Resources: Legal Limits to Behavior and Experiences for the Gulf of Mexico”, *Natural Resources Journal*, 26 (1986),
- , “Transboundary Resources: A View From Mexico, *Natural Resources Journal*, 26 (1986), pp. 669-694.
- , *México y el derecho del mar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

- Toro, Celia, "Estrategias mexicanas de negociación: el caso del narcotráfico" en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.223-238.
- , "La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior" en M. Vereza Campos *et al.* (comps.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, pp. 135-157.
- , "Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó" en Centro de Estudios Internacionales e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp.69-80.
- Treves, Tullio, reseña de Jonathan I. Charney and Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, 2 v., Boston, Martinus Nijhoff, 1993, en *American Journal of International Law*, 88 (1994), pp. 179-182.
- Treviño Cantú, Javier, "Principios e intereses de la política exterior mexicana" en Ilán Bizberg (coord.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp.39-48.
- U.S Department of State, "México – U.S. Joint Press Release on talks on the delimitation of the western gap of the Gulf of Mexico", BOL-98-73, Washington, 27 de marzo de 1998.
- , "The Convention on the Law of the Sea", Oceans Conference, Monterey, California, junio de 1998, documento electrónico: http://www.state.gov/www/global/oes/oceans/980619_los.html.
- U.S. Department of the Interior, "Secretary Babbitt and Foreign Secretary Gurría announce maritime boundary talks for the Gulf of Mexico", News, 11 de diciembre de 1997; documento electrónico: <http://www.mms.gov/press/1997.70076.htm>.
- U.S. Department of the Interior, Mineral Management Service, "United States-Mexico Boundary", 8 de abril de 1997, documento electrónico: <http://www.mms.gov/mmab/maloney/usmex040897.html>.
- , "Deepwater in the Gulf of Mexico: An Update on America's New Frontier", enero 1998.
- , Gulf of Mexico OCS Region, "Deep Water Royalty Relief Regulations Final", 15 de enero de 1998, documento electrónico: <http://www.gomr.mms.gov/hompg/whatsnew/newsreal/980115.html>.
- , Gulf of Mexico OCS Region, "Sunday Silence Awarded Deepwater Royalty Relief in the Gulf of México", 6 de junio de 1997, documento electrónico: <http://gomr.mms.gov.hompg/whatsnew/newsreal/970611.html>.
- , Gulf of Mexico Region Offshore Information, "America's New Frontier", 4 de febrero de 2000, documento electrónico: <http://www.gomr.mms.gov/hompg/offshore/deepwtr/deepover.html>.

- , Office of Communications, "Final Notice on Sale Issued for Western Gulf of Mexico OCS sale 168", News Release, 24 de julio de 1997.
- , Office of Communications, "MMS Issues Proposed Notice of Sale for Central Gulf of Mexico Sale 169", News Release, 25 de noviembre de 1997.
- , Office of Communications, "Western Gulf of Mexico Sale 168 Nets \$599, 587,041", News Release, 10 de diciembre de 1997.
- U.S. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, "Advance Summary. U.S. Crude Oil, Natural Gas, and Natural Gas Liquids Reserves. 1998 Annual Report", Office of Oil and Gas, noviembre de 1999.
- , "Mexico", Country Analysis Brief, abril de 1999; documento electrónico: <http://eiainfo.eia.doe.gov/emeu/cabs/mexifull.html>.
- U.S. Energy Information Administration, Energy Finance, *Performance Profiles of Major Energy Producers, 1998*, documento electrónico: <http://www.eia.doe.gov/emeu/perfpro/chapter3.html>
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of Water, "Oceans: an agenda for change", documento electrónico: <http://www.epa.gov/OWOW/oceans/yoto/initiati.html>.
- U.S. Senate, *Hearings on Maritime Boundaries Treaty with Mexico before the Senate Committee on Foreign Relations*, 105th Cong., 1st Sess. [1997].
- Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1998-1994, Segundo Año. Enero 1990-Diciembre 1990*, México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994
- Utton, Albert E., y Paul D. McHugh, "On an Institutional Arrangement for Developing Oil and Gas in the Gulf of Mexico", *Natural Resources Journal*, 26 (1986), p. 727.
- Vargas, Jorge A., "Oil and Natural Gas. A Legal Dispute Brewing in the Gulf of Mexico", *Voices of Mexico*, julio-septiembre 1996, documento electrónico <http://www.unam.mx/voices/1996/july/avargas.html>.
- Vargas, Jorge A., "Oil and Natural Gas. A Legal Dispute Brewing in the Gulf of Mexico (Part Two)", *Voices of Mexico*, octubre-diciembre 1996, documento electrónico: <http://www.unam.mx/voices/1996/nov/vargas.html>
- Vega, Gustavo [comp.], *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.
- Virally, Michel, "XX. La equidad del Derecho Internacional. A propósito de los problemas de delimitación marítima" [Milán, 1987] en su libro *El devenir del derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*, Fondo de Cultura Económica, 1998 [París, 1990], pp. 469-482.
- Whittlesey, Derwent, *Geografía política*, trad. Julio Le Riverend, México, Fondo de Cultura Económica, 1948 [Nueva York, 1944].

Yergin, Daniel, "Fueling Asia's Recovery", *Foreign Affairs*, 77 (2), pp. 34-50.