

Derecho del mar.

La Dona Occidental del Golfo de México

*Gonzalo Carrasco González **

El objetivo del presente artículo es analizar las negociaciones entre México y Estados Unidos para adjudicarse la propiedad y establecer jurisdicción de la región del Golfo de México denominada Hoyo de la Dona Occidental. Para ello, se realiza una revisión histórica breve de la delimitación de la frontera entre ambos países, a fin de distinguir las relaciones de conflicto y negociación que han estado presentes de manera recurrente en la relación México-Estados Unidos. Se estudia el derecho nuevo del mar como medio para que los países en vías de desarrollo logren establecer su soberanía nacional sobre los recursos naturales renovables y no renovables, pero de manera específica de los recursos geológicos, para ello se resalta la relación entre derecho del mar y petróleo.

Considerando que la zona en litigio es rica en hidrocarburos, y que la exploración y explotación de los yacimientos petroleros en esta región plantea un problema de límites marítimos cuya base de solución de acuerdo a las instituciones de la zona económica exclusiva de 200 millas y de la plataforma continental establecidas por la Convención de Naciones Unidas sobre del Mar (CNUDM) de 1982, se examinan las posiciones de Estados Unidos y de México.

The aim of this article is to analyse the negotiations between México and United States, in order to keep the property and establish jurisdiction in the region of the Gulf of México, called: Mole of the Western Doughnut. Therefore, to make clear the relation of conflict and negotiation between them is done a brief historical revision of Mexican and American's borderline. The new sea Right is studied like the medium, used by the countries on developing, to achieve its national sovereignty over the renewable and non-renewable natural resources, specifically the geological resources, where by, is remarked the relation between the sea Right and petroleum. Considering that the zone in litigation is wealth in hydrocarbons, and the exploration and exploitation of the oil field, expound a problem of maritime limits, which solution is based in the restriction of economical exclusivity of 200 miles and the continental platform, established by the Convention of 'Nation Union about the sea in 1982, is examined Mexican and American's position.

Sumario: 1. Introducción. / 2. La delimitación de la frontera entre México y Estados Unidos. / 3. 1:1 derecho nuevo del mar y el petróleo. / 4. Posición de Estados Unidos. / 5. Posición de México. / 6. Las negociaciones del Hoyo de la Dona Occidental. / Conclusiones.

1 Introducción

Uno de los puntos de mayor controversia en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, en los últimos años, es el que se refiere a la disputa por la propiedad, uso y disfrute de la región conocida como

Hoyo de la Dona Occidental. Esta región, localizada sobre la línea fronteriza marítima que comparten ambos países en el Golfo de México, ha cobrado importancia por los yacimientos petroleros existentes en toda esa zona.

La exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos realizada por Estados Unidos en esta región, produjo un problema en el reconocimiento de

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho.

los límites marítimos entre México y Estados Unidos. Ante este problema de límites marítimos entre estados soberanos, México al considerar en peligro su soberanía nacional planteó su solución con base en el derecho internacional público, puesto que de acuerdo con este derecho los estados no pueden actuar de manera arbitraria sino a través de la solución pacífica de las controversias. A este respecto la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CUNDM) de 1982, señala que la solución de una controversia supone el orden sucesivo siguiente: 1) las Partes en la controversia deberán proceder sin demora en intercambiar opiniones con miras a resolverla, mediante negociación o por otros medios pacíficos, y 2) un Estado puede invitar a la otra Parte en la controversia a someterla a un proceso de negociación. Podrá emplearse cualquier procedimiento de conciliación que elijan las partes.

El establecimiento de límites marítimos entre México y Estados Unidos, con base en el derecho del mar, implica disponer el tratamiento de cuestiones jurídicas relacionadas con los usos y la delimitación de los espacios marítimos modernos y tradicionales (mar territorial, zona contigua, plataforma continental, alta mar, zona económica exclusiva, zona de los fondos marítimos y oceánicos, etc.); del ordenamiento jurídico relativo al aprovechamiento de los recursos marítimos, sean o no renovables (peces, vegetales, hidrocarburos, gas natural, nodulos polimetálicos, etc.); de la contaminación y la reglamentación de la investigación marina y del desarrollo y la transformación de tecnología desde el punto de vista del Estado y de los organismos internacionales reconocidos como sujetos de derecho internacional.

La existencia de un Tratado sobre Límites Marítimos entre Estados Unidos y México, firmado en 1978 pero no ratificado por el Senado norteamericano hasta 1997, no había permitido delimitar las dos zonas marítimas (la Dona Occidental y la Dona Oriental) en el Golfo de México, parte de las cuales están situadas más allá de la 200 millas marinas de la zona exclusiva de ambos países, y que de acuerdo con la Convención del Derecho del Mar constituyen aguas territoriales. Dada la situación de encontrarse la Dona Occidental y la Oriental en aguas internacionales, dichas plataformas continentales pueden ser reivindicadas por México y Estados Unidos (la Dona Occidental) y por México, Estados Unidos y Cuba (la Dona Oriental), bajo criterios técnicos muy estrictos, como pendientes, sedimentos e inclinación del talud continental.

El problema radica en que Estados Unidos ha puesto sus ojos en las riquezas naturales del Golfo de México no ahora sino desde décadas anteriores, ya que desde entonces ha venido realizando estudios sobre la zona, como lo ilustran los siguientes datos:

en torno a los hidrocarburos del Golfo de México hace tiempo que se desarrollan actividades por parte de Estados Unidos de mayor amplitud a medida que se ha progresado en la tecnología de perforación en aguas profundas. Dos grandes proyectos están en marcha. Uno es el Ocean Margin Drilling Program y otro el Deep Sea Drilling Project, ambos financiados por la Fundación Nacional de Ciencias del gobierno norteamericano. El primero, comenzado en 1979, realiza exploraciones a más de 5 mil metros de profundidad y se propone perforar el subsuelo marino hasta 9 mil metros. El contrato le fue entregado a la empresa privada Santa Fe Engineering Services Co., de Orange, California.¹

Para 1997, Estados Unidos tenía 31 pozos trabajando a mil pies de profundidad en la zona del Golfo de México, así como cuatro proyectos de producción. Además Estados Unidos ha otorgado concesiones a los grandes monopolios petroleros estadounidenses Shell, Mobil, BP-Amoco, Chevron y Exxon; sin embargo, los inversionistas exigían certidumbre legal. Las presiones de las grandes compañías petroleras obligaron al gobierno estadounidense, por un lado a ratificar el Tratado de Límites Marinos de 1978, y por el otro a iniciar las negociaciones para fijar los límites del Hoyo de la Dona Occidental. La investigadora Rocío Vargas Suárez precisó:

que la iniciativa para establecer los límites del Hoyo de la Dona fue por parte del Senado de Estados Unidos ante constantes presiones de las empresas petroleras estadounidenses, y en especial porque era necesario darles seguridad legal debido a que desde hace años el Departamento del Interior ha otorgado concesiones para explorar y explotar yacimientos en la parte que le corresponde del Golfo de México.²

Las negociaciones sobre la propiedad del Hoyo de la Dona entre México y Estados Unidos, iniciadas

1. Suárez, Luis. *Petróleo: ¿México invadido?*. 2ª ed. México, lidil. Grijalbo. 1982 p. 74
2. Posada García, Irma. "Análisis profundo del tratado con KJ sobre la zona petrolera del golfo de México, exigen senadores" Diario *La Jornada*, 16 de noviembre de 2000, p. 22.

en 1997 con la ratificación del Tratado de Límites Marinos de 1978, finalizaron en junio de 2000, con un acuerdo transfronterizo sobre recursos naturales, en el cual se determinó que de los 17 mil 190 kilómetros cuadrados en disputa, a nuestro país le corresponderá el 61.78 por ciento y a Estados Unidos 38.22. El margen de error de esta medición es de 15 metros. Finalmente, el Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental fue ratificado por México y Estados Unidos el 17 de enero de 2001.

2 La delimitación de la frontera entre México y Estados Unidos

En las relaciones internacionales, principalmente en las relaciones bilaterales, un motivo de litigio entre los países es el referente al establecimiento de límites territoriales. Las fronteras, consideradas como limitaciones de la jurisdicción, no sólo se relacionan con una porción específica de la superficie terrestre, sino también con las aguas territoriales, el espacio aéreo y los recursos del subsuelo. De acuerdo a Jack C. Plano y Roy Olton,³ las fronteras pueden fijarse por negociación, arbitraje, adjudicación, plebiscito, asignación por algún organismo internacional, como las Naciones Unidas, y cesión por compra o guerra. Entre los varios tipos de fronteras especiales y de razones de las mismas, se incluyen: 1) los separadores naturales, como es el caso de ríos y montañas; 2) las diferencias culturales, como las distinciones comunales que sirvieron de base para establecer las fronteras entre la India y Paquistán; 3) las condiciones históricas y políticas, como en el caso de muchos de los estados africanos, cuyas fronteras se fijaron originalmente por las potencias coloniales europeas, y 4) las establecidas por el equilibrio militar, como las que hay entre Israel y sus vecinos árabes o entre Corea del Norte y del Sur.

De manera general, las fronteras son símbolos de fuerza e independencia nacional, pero también fuentes de tensiones y conflictos internacionales. La delimitación de fronteras entre México y Estados Unidos, históricamente no se ha sustraído a este fenómeno, puesto que como es natural, la frontera es el punto donde la relación bilateral es más intensa, y la interdepen-

dencia entre los dos países más evidente. Por esto, es quizá la zona más vulnerable a los conflictos entre las dos naciones, pero también aquella donde pueden apreciarse, en forma concreta y palpable, los esfuerzos de cooperación y entendimiento. Poder, intereses, conflicto y cooperación, son los elementos que han interactuado de manera recurrente en la relación México-Estados Unidos.

Ahora bien, la relación entre México y Estados Unidos es un trato asimétrico, es la relación entre un país poderoso y uno débil, entre un país en desarrollo y uno en vías de desarrollo -aún cuando México sea ubicado oficialmente como la decimotercera economía mundial y que esté a unos dólares de convertirse en la novena-, siendo esta forma de relación la que determina la posición de cada país en la relación bilateral y orienta sus estrategias internacionales alrededor del binomio, conflicto y cooperación. Debido a su capacidad de negociación débil ante su vecino, la estrategia internacional de México tradicionalmente se ha orientado hacia la cooperación internacional, buscando impulsar sus demandas y defender sus intereses en los foros internacionales. A este respecto, Federico Salas⁴ ha señalado por tradición y definición, la política exterior de México se identifica con los intereses, ideales, aspiraciones y estrategias de los países en desarrollo. Esto responde en primer lugar, al hecho evidente de que México es uno de estos países, que se ubica entre los de mayor desarrollo relativo. Obedece también a la circunstancia de nuestra geografía y desarrollo político que no puede hacer abstracción de la vecindad con la mayor potencia del mundo contemporáneo. La relación con Estados Unidos y las características de nuestro desarrollo definen en buena medida el perfil de las posiciones internacionales de México. La defensa de la independencia y soberanía nacionales y los esfuerzos por consolidar el bienestar sostenido de los mexicanos son, así, prioridades centrales de su política exterior. De ahí que la presencia de México ante el mundo se rija por principios normativos de derecho internacional como son: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias y la cooperación para el desarrollo.

La delimitación de la frontera entre México y Estados Unidos ha evolucionado históricamente. En 1848 (2 de febrero) en la Villa de Guadalupe Hidalgo se fir-

3. Plano, Jack C. y Roy Olton. *Diccionario de Relaciones Internacionales*, 5ª reimp. México, Edit. Limusa, 1991, p. 21.

4. Salas, Federico. *México y los foros del mundo en desarrollo*, en *Green Rosario. México y sus estrategias internacionales*. México, Edit. Diana, 1989, p. 255.

mó el tratado de Paz, de Amistad, de Límites y Arreglo Definitivo por medio del cual se daba fin a una guerra y se establecía una frontera que prácticamente estaba delimitada desde 1836. Con este tratado se establecía la parte del antiguo territorio mexicano que se perdía y cuál quedaba como nacional. Desde ese momento, la inmovilidad de la línea fronteriza ha sido parte de la estrategia mexicana de sobrevivencia. Entre 1853 y 1856 se fijó y estableció físicamente la frontera con base en los tratados de Guadalupe Hidalgo y de La Mesilla. Para delimitarla se utilizaron accidentes geográficos (ríos, cortes, barrancos) y líneas imaginarias trazadas siguiendo coordenadas preestablecidas. Realmente, no hubo grandes dificultades en la delimitación territorial de la frontera; los problemas posteriores se dieron por los cambios en el cauce del Río Bravo: en el Chamizal, en el Corte de Ojinaga-Presidio, en el Corte de Córdoba, y en los bancos del Río Bravo. Dichos cambios originaron conflictos que duraron más de un siglo. En 1884 ambos países reconocieron como frontera el cauce normal del río en aquellos momentos, y se acuerda que las alteraciones de éste no cambiarían la frontera. Sin embargo, es hasta 1974 que se logró el cumplimiento pleno de ese acuerdo, y eso, después de acudir a los tribunales internacionales. A partir de ese año aparentemente cesan los problemas fronterizos por delimitación territorial.⁵ En lo que respecta a los límites marítimos, los antecedentes de la delimitación entre México y Estados Unidos los podemos ubicar en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, el cual en su artículo V fija la línea fronteriza y ésta empieza en el Golfo de México: "La línea divisoria entre las dos repúblicas comenzará en el Golfo de México tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte;...". En el mismo artículo no se fija límite marino en el Océano Pacífico. En el Tratado sobre Límites entre México y los Estados Unidos de América, de 30 de diciembre de 1853 (Convención Gadsden o Tratado de la Mesilla) se corroboró el inicio de la frontera entre los dos países en el mar: "Artículo I.... los límites entre las dos repúblicas serán los que siguen: comenzando en el Golfo de México, a tres leguas de distancia, frente a la desembocadura del Río Grande, como se estipuló en el artículo V del tratado de Guadalupe Hidalgo; ..." La parte final de esta línea divisoria entre los dos países terminó en el Océano Pacífico, como se determinó en el tratado anterior:

"... de allí en línea recta a un punto en el Río Colorado, veinte millas inglesas debajo de la unión de los ríos Gila y Colorado; de allí, por la mitad del dicho Río Colorado, río arriba, hasta donde se encuentra la actual línea divisoria entre los Estados Unidos y México⁶

En la época moderna, el antecedente más reciente sobre la delimitación de límites marítimos es el Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 4 de mayo de 1978 y aprobado por el Senado mexicano el 22 de enero de 1979. En este Tratado, las partes llegaban en el artículo I, al acuerdo de establecer y reconocer como sus límites marítimos en el Golfo de México y en el Océano Pacífico, además de los establecidos por el tratado del 23 de noviembre de 1970, las líneas geodésicas que conectan los puntos cuyas coordenadas son:

En el Golfo de México, al Poniente:

OM W-1 25° 58'30.57" Lat. N 96° 55'27.37" Long. W

GM W-2 26° 00'31.00" Lat. N 96° 48'29.00" Long. W

GM W-3 26° 00'30.00" Lat. N 95° 39'26.00" Long. W

GM W-4 25° 59'42.28" Lat. N 93° 26'42.19" Long. W

En el Golfo de México, al Oriente:

GM E-1 25° 42' 13.05" Lat. N 91° 05' 24.89" Long. W GM E-2 25° 46' 52.00" Lat. N 90° 29' 41.00" Long. W GM E-3 25° 41' 56.52" Lat. N 88° 23' 05.54" Long. W

En el artículo II se señalaba que los Estados Unidos Mexicanos al norte de los límites marítimos establecidos en el artículo I, y Estados Unidos de América al sur de dichos límites, no reclamarían ni ejercerían para ningún propósito derechos de soberanía o jurisdicción sobre las aguas, o el lecho y subsuelo marítimos,

En el artículo II, se disponía que los límites establecidos por este Tratado no afectarían ni perjudicarían, de manera alguna, las posiciones de cualquiera de las partes respecto a la extensión de las aguas territoriales, del mar territorial, de la alta mar, o de los derechos de soberanía o de la jurisdicción para cualquier otro propósito.

A pesar de que en el citado Tratado se estable-

5. Véase Nolasco, Margarita y María Luisa Acevedo. *Los niños de la frontera: ¿espejismos de una nueva generación?* México, Edit. Océano/Centro de Eco desarrollo, 1985. pp. 5 y 6.

6. Véase Arellano García. Carlos. *Derecho Internacional Público*. México. Edit. Porrúa. 1983. (Volumen II), pp. 14 y 15.

cía que su ratificación se efectuaría en la Ciudad de Washington tan pronto como fuera posible, y de que el Senado mexicano lo aprobó el 22 de enero de 1979, cabe hacer mención que dicho Tratado no fue ratificado por el Senado norteamericano sino hasta 18 años después, el 13 de noviembre de 1997, fecha en que es ratificado en la Ciudad de Washington, D.C.; sin embargo, este último documento no fue publicado en nuestro país en el *Diario Oficial de la Federación*, tampoco fue dado a conocer por algún otro medio extraoficial el contenido del mismo. Se ha manejado este instrumento de una manera muy cerrada a los medios masivos de comunicación y a la población en general.

En nuestra opinión, las dificultades para que este Tratado fuera ratificado por el Senado norteamericano radican en dos razones fundamentales: la posición de Estados Unidos respecto a la zona económica exclusiva de 200 millas y a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental.

Los senadores norteamericanos mostraron reservas para la ratificación del Tratado de 1978, desde la perspectiva que el texto aprobado por los dos gobiernos reconocía los límites teniendo en cuenta y respetando la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, lo cual significaría a Estados Unidos ceder al dominio mexicano una parte de los grandes yacimientos de petróleo y gas submarinos localizados en el área. En los inicios de la década de los 80 los senadores norteamericanos decidieron posponer la ratificación del Tratado hasta que la United States Geological Survey (**IJSGS**) terminara una nueva evaluación sobre los recursos minerales del Golfo.

3 El derecho nuevo del mar y el petróleo

De acuerdo con Alberto Szekely,⁷ fue en la década de los 60 cuando la comunidad internacional comenzó a cobrar plena conciencia sobre la tremenda importancia potencial de los recursos del mar para la humanidad, no sólo a largo plazo sino para encarar su supervivencia inmediata. A partir de esta década

los países en vías de desarrollado toman conciencia de que entre los recursos naturales de los que debe valerse la humanidad en el futuro, los del mar desempeñan un papel incuestionablemente decisivo.

La importancia económica de los mares se deriva - además de servir para la transportación, la comunicación y la recreación- de sus vastos recursos, tanto vivos como no vivos, renovables y no renovables y situados en las aguas, el suelo y el subsuelo marinos. La riqueza del mar se divide en cuatro tipos de recursos: a) biológicos, b) químicos, c) físicos y d) geológicos. En lo que se refiere a los recursos geológicos, éstos se dividen en: I) depósitos orgánicos, II) depósitos detríticos y m) depósitos auto higiénicos. Los orgánicos son principalmente el petróleo y el gas natural en el subsuelo marino. Se estima que 50 por ciento de las reservas de hidrocarburos del mundo están en el subsuelo marino, las que incluyen varios trillones de barriles de petróleo. Del 25 al 40 por ciento de las reservas submarinas de petróleo se encuentran en una faja de 200 millas adyacentes a las costas, de allí la importancia de que los derechos del Estado en esa zona se extiendan no sólo a los recursos vivos sino también a los no vivos.

La toma de conciencia, en los países en vías de desarrollo, sobre la importancia económica de los recursos naturales, los orienta paulatinamente a buscar la transformación de un derecho internacional clásico que beneficiaba sólo a los países desarrollados, impulsando un nuevo derecho del mar, en el cual el establecimiento de una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas desempeña un papel fundamental para establecer principios jurídicos que impidan la explotación de la riqueza de su subsuelo frente a las costas por parte de las potencias marítimas.

Si bien la propuesta de la zona económica exclusiva de 200 millas tiene un antecedente latinoamericano, ya que los iniciadores del llamado movimiento de las 200 millas fueron Chile y Perú con sus Proclamaciones del año de 1947; ésta se encuentra plenamente establecida en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Tercera **CONFOMAR**) convocada por la resolución 3067 del 16 de noviembre de 1973; que inició sus labores en Caracas en 1974 y las concluyó en Montego Bay, Jamaica, en 1982. "Las necesidades económicas de los pueblos y la urgencia de un derecho del y para el desarrollo, en el entorno de los reclamos sobre un nuevo orden internacional, respaldaron a la zona de las doscientas millas en su avance. Nuevos estados se sumaron al movimiento y, muy importante, el sur-

7. Szekely, Alberto. *El derecho del mar y la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados*, en; Castañeda, Jorge. *el. al. Derecho Económico internacional. Análisis jurídico de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 342 y ss.*

tidor doctrinario de los juristas y de las instituciones científicas hicieron que la doctrina como fuente auxiliar del derecho internacional contribuyera a decantar y concretar a la discutida figura de las doscientas millas".⁸

La Tercera **CONFEMAR**, tendría como mandato aprobar una convención en que se tratarán todas las cuestiones relacionadas al derecho del mar, teniendo presente que los problemas del espacio oceánico están estrechamente interrelacionados y deben considerarse como un todo. La Tercera **CONFEMAR** tendría como objetivo principal formular un nuevo orden jurídico aplicable a los mares y océanos del mundo, los cuales cubren más de las dos terceras partes de la superficie del planeta. Después de 11 periodos de sesiones, el día 29 de abril de 1982 se logra la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar (**CNUDM**), mediante una votación de 130 estados a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Turquía, Israel y Venezuela), y 17 abstenciones. La **CONFEMAR** convocó a 143 estados, cifra que fue aumentando paulatinamente. Antes de la suscripción de la Convención, muchas de sus disposiciones habían sido ya incorporadas a legislaciones nacionales, como es el caso de la legislación mexicana.

4 Posición de Estados Unidos

Estados Unidos es el primer Estado que busca establecer su jurisdicción y control sobre los recursos naturales geológicos, más allá de las tres millas que el derecho internacional establecía como límite del mar territorial.

En la época moderna Estados Unidos fijó su posición con respecto a los recursos naturales por medio de la Proclama del presidente Harry S. Truman del 28 de noviembre de 1945, sobre las políticas de Estados Unidos en relación a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental. En los considerandos de la Proclama, Estados Unidos se declara consciente de la necesidad mundial de nuevas fuentes de petróleo y otros minerales y juzga conveniente estimular los esfuerzos encaminados a descubrir y hacer disponibles nuevos suministros de estos recursos. Sus expertos en la

materia opinan que tales recursos se encuentran bajo muchas partes de la plataforma continental, fuera de las costas de Estados Unidos, y que su utilización ya es posible o lo será en fecha próxima gracias al progreso tecnológico moderno. El presidente Truman proclamó que consideraba los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental como propiedad de Estados Unidos sujetos a su jurisdicción y control. En los casos en que la plataforma continental se extienda hasta las costas de otro Estado, o que se comparta con un Estado adyacente, el límite será determinado por los Estados Unidos y el Estado interesado, de acuerdo a los principios de equidad.

El mismo día el presidente Truman, hizo la proclama sobre la política de los Estados Unidos en relación a la pesca costera en ciertas zonas de alta mar.

Estas dos proclamas han sido consideradas como el parte aguas entre el derecho tradicional del mar y el derecho nuevo del mar, no sólo desde la perspectiva que planteaba como nueva institución la plataforma continental sino por haber abierto el debate sobre la zona económica de las doce millas. Javier Miañes Fernández⁹-advierte-paradojalmente, la idea de proclamar zonas económicas de doce millas; surge bajo el estímulo de las proclamas del presidente Truman en 1945, del país que ha sido el más tenaz adversario de estas zonas. Estas proclamas establecían, por una parte una reglamentación nacional de las pesquerías contiguas, con zonas de conservación y un control, por vía interna o convencional, mientras todos los interesados fueran o no súbditos de Estados Unidos. Por otra parte, se establecía la jurisdicción de Estados Unidos sobre los recursos naturales del subsuelo y del lecho del mar en los fondos continentales o contiguos a la costa nacional, más allá del límite de las tres millas.

Estados Unidos ha rechazado sistemáticamente cualquier reclamación de derechos del mar más allá de las doce millas, calificándolas de ser violatorias del derecho internacional por constituir apropiaciones de partes de alta mar. Por ejemplo, votó en contra de la Convención de la Naciones Unidas sobre Derechos del Mar (**CNUDM**), argumentando que disponía de sus propias leyes internas e incluso de la fuerza para garantizar sus intereses. Asimismo, ha mostrado reservas en cuanto a

8. Méndez Silva, Ricardo en la Presentación del libro de Jorge A. Vargas. *Contribuciones de la América Latina al derecho del mar*, México, Edit. UNAM, 1981.

9. Illanes Fernández, Javier. *El derecho del mar y sus problemas actuales*. Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 1974, pp. 15 y 16.

reconocer las zonas económicas exclusivas, también decretó su espacio de 200 millas llamándole Zonas de Administración y Conservación de Pesquerías, indicador claro de que a partir de la pesca dejaba afuera otras riquezas -de hidrocarburos o de módulos polimetálicos-, al no concederse la exclusividad propia no reconocía las respectivas de otros países.

5 Posición de México

En materia de derecho del mar, México, históricamente, ha buscado incorporar a su legislación interna los principios fundamentales del derecho internacional. Asimismo, México como país en vías de desarrollo y con necesidad de instrumentos jurídicos internacionales que le dieran protección y seguridad jurídica frente a las potencias marítimas y para garantizar su soberanía nacional sobre sus recursos naturales ha sido un impulsor y defensor del movimiento de la zona económica exclusiva de las 200 millas. Ejemplo de ello, es lo expresado en el discurso del presidente Echeverría ante la Tercera **CONFEMAR** en 1974, en el cual se estableció la posición de México de la siguiente manera: (México) Estima adecuado un mar territorial de 12 millas unido de manera indisoluble a una zona de jurisdicción económica hasta 200 millas de la costa, a la cual llamamos mar patrimonial, sobre la que el Estado ribereño no ejerce soberanía, pero sí sobre los recursos que se encuentran en ella... ambas instituciones tienen el mismo objetivo de defender las riquezas del mar en beneficio del Estado costero. Por lo que hace a la plataforma continental, al entrar en vigor la Convención de 1958, México procedió a la modificación de su Constitución para incluirla entre las partes integrantes del territorio nacional.

El 6 de febrero de 1976 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el decreto por el que se adiciona el párrafo octavo del artículo 27 constitucional para establecer una zona económica exclusiva fuera del mar territorial, el texto señala que dicha zona se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

El 13 de febrero se publicó en el **DOF** la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional relativo a la zona económica exclusiva. En el artículo 4, se establece que en la zona económica exclusiva la Nación tiene: I. Derechos de soberanía

para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de los fondos marinos incluidos su subsuelo y de las aguas suprayacentes; II. Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; III. Jurisdicción exclusiva con respecto a la exploración y explotación económica de la zona; y IV

En ambos instrumentos jurídicos se señala que en aquellos casos que la extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdos con esos estados.

La Ley Federal del Mar, elaborada con base a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y cuyo objetivo era incorporar esta última al derecho mexicano interno, fue aprobada por el Senado mexicano el 18 de diciembre de 1985. En los considerandos de esta ley se especifica, que con ella el Estado mexicano pretendía cubrir las lagunas de la legislación nacional que carecía de normas que definieran el límite exterior de nuestra plataforma continental, lo que no era sino un resultado lógico de la vaguedad que prevalecía en el derecho internacional. Con apoyo en la Convención, la iniciativa de ley proporcionaba los criterios para fijar ese límite, de una zona submarina nuestra que abraza riquezas, especialmente de hidrocarburos.

En el artículo 3 de la citada ley se dispone que las zonas marítimas son: a) El mar territorial; b) Las aguas marinas interiores; c) La zona contigua; d) La zona económica exclusiva; e) La plataforma continental y las plataformas insulares; y f) Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

En el artículo 50 se establece que la zona económica mexicana se extiende a 200 millas marinas (374,400 metros) contadas desde las líneas de base a partir de las cuales de conformidad con el artículo 26 de esta ley, se mide la anchura del mar territorial. En el artículo 51 se señala que las islas gozan de zona económica exclusiva, pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia.

Los artículos 57 y 58 hacen referencia a la plataforma continental. En el artículo 57 se dispone que la Nación ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental y las plataformas insulares a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Por su parte, el artículo 58 seña-

la que los derechos de soberanía a que se refiere el artículo anterior son exclusivos en el sentido de que si México no explora la plataforma continental y las insulares, nadie puede emprender estas actividades sin expreso consentimiento de las autoridades nacionales competentes.

6 Las negociaciones del Hoyo de la Dona Occidental

De manera oficial las negociaciones sobre los límites de la plataforma continental ubicada en el Golfo de México se inician en 1997. El motivo principal que dio origen a estas negociaciones fue el descubrimiento, en años anteriores, de yacimientos de petróleo y gas natural, en los cuales las empresas petroleras estadounidenses mostraban interés y presionaban a su gobierno a fin de obtener certidumbre legal para llevar a cabo sus operaciones de exploración y explotación.

El procedimiento seguido por los Estados Unidos fue, como punto de partida, la ratificación por parte del Senado norteamericano del Tratado sobre Límites Marítimos entre México y Estados Unidos de 1978, el 13 de noviembre de 1997. La ratificación había estado congelada durante casi 20 años, por la posición estadounidense de no reconocer la zona económica exclusiva de 200 millas. Con la ratificación del citado Tratado se daba seguridad jurídica a las empresas petroleras. "Es más lo que demandaban los petroleros del vecino países 'seguridad jurídica' para invertir en perforaciones exploratorias primero en las aguas profundas que ya con el tratado queda como zona económica exclusiva de su país, y luego al completarse las ya iniciadas negociaciones sobre las donas, por lo pronto la occidental, también en esa parte del Golfo".¹⁰

Para iniciar las negociaciones, el gobierno de Estados Unidos debió reconocer de facto la Convención del Mar, la cual establece que las disputas marítimas entre dos países se pueden resolver cuando no están a más de 350 millas de la costa, situación que cumplía el territorio en disputa. México fijó su postura para protegerse ante un país más poderoso, al lograr que los acuerdos se apegarán a lo establecido por la Convención del Mar, lo cual fue aceptado por

los estadounidenses, pese a que no ha ratificado aún ese instrumento jurídico internacional.

La ratificación del Tratado de 1978 fue recibida con beneplácito en México, y el secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, celebró el hecho de que el Senado hubiera ratificado el Tratado sobre Límites Marítimos entre México y Estados Unidos de 1978, ya que el instrumento le ofrecía seguridad a las autoridades mexicanas sobre la totalidad de la zona económica exclusiva en todas las costas, en el Pacífico, el Mar de Cortés, el Caribe y el Golfo de México. Sin embargo, Gurría minimizó la negociación para la búsqueda de adjudicación de la zona central del Golfo de México conocida como Dona Occidental. El término "Hoyo de Donas" designa el área que no se haya comprendido dentro de los límites de las aguas territoriales que las normas internacionales asignan a los países con litorales en el Golfo de México; para él no era un asunto "inminente" ni estaba en "litigio", por ahora "no hay prisa", afirmaba. Además, Gurría expuso que la zona de las Donas o polígonos era pequeña, en proporción con las 200 millas que cubre el tratado bilateral. "Es pequeña, de aguas muy profundas, en donde hay alguna especulación, algunos cálculos respecto de que pudieran existir depósitos de hidrocarburos explotables en un futuro ciertamente lejano, ya que en este momento ni siquiera a nivel experimental se ha tenido con los pozos".¹¹ Asimismo, Gurría señaló que la zona de las Donas occidental y oriental está ubicada en aguas internacionales, fuera de las 200 millas marinas de las zonas económicas exclusivas de México y Estados Unidos. Es una región de "nadie" que pueden reivindicar ambos países.

Ángel Gurría consideraba como acierto que el gobierno mexicano hubiera rechazado cualquier negociación respecto de la adjudicación de la zona de la Dona occidental, antes de la ratificación del Tratado sobre Límites Marítimos entre México y Estados Unidos de 1978, que permitía el trazo de las 200 millas marinas, región que cuenta con importantes recursos naturales, entre ellos hidrocarburos. Para el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, José Ángel Conchello,¹² México perdió la oportunidad de delimitar el Agujero de la Dona, durante la ratificación del Tratado de

10. Grcslienson, Antonio. "Petróleo, Donas y especulaciones". Diario *La Jornada* 23 de junio de 1997, p.5.

11. Aponte, David. "Nuevos yacimientos en el Golfo de México: Gurría: celebremos el tratado de límites con Estados Unidos". Diario *La Jornada*. 21 de noviembre de 1997. p. 72.

12. Becrril, Andrea. "Conchello: de inmediato, México debe reivindicar el Agujero de Dona", Diario *La Jornada*. 23 de noviembre de 1997, p. 7.

1978, para él, el gobierno mexicano no quiso buscar la delimitación de la zona; la discusión de fondo no era el perder el petróleo de la zona, pues ya se había ratificado el Tratado, lo que estaba en peligro era el área que 110 amparaba ése.

Los sectores nacionalistas exigían que no se debería permitir que se vulnerara la soberanía nacional, y coincidían en que incluso se debería acudir a la ONU para reivindicar la propiedad sobre la riqueza petrolera de la zona del Golfo. Si México no peleaba la Zona occidental, ésta se convertiría en zona internacional y las transnacionales petroleras podrían comenzar a perforar y explotar, y nuestro país ya no podría reivindicar esa área si se iniciaban tardíamente los trámites.

Después de casi dos años de negociaciones, México y Estados Unidos llegaron a un acuerdo en junio de 2000, por medio del cual se establecía que a México le correspondía 61.78 por ciento y a Estados Unidos el 38.22 por ciento. Quedando pendiente por negociar la forma en que se explotará el petróleo que comparten las dos naciones, esto con el propósito de que los acuerdos alcanzados se reflejen en la explotación de hidrocarburos. A fin de evitar sorpresas desagradables, los negociadores lograron establecer en la línea fronteriza, una franja de 2.6 kilómetros de cada lado como zona restringida en la que 110 se podrá extraer crudo, por lo menos en diez años.¹³ Además, al establecer la prórroga de 10 años, se logró también "ganar tiempo" para que PEMEX pueda adquirir equipo de explotación marítima en yacimientos de más de 3,000 metros de profundidad. De acuerdo a Antonio Gershenson,¹⁴ la profundidad marina en el Hoyo de la Zona oeste, que está siendo objeto de un tratado, va de 2,000 a 2,500 metros. La perforación a profundidades de unos 2,500 metros, más 7 u 8 kilómetros bajo el fondo será carísima.

A pesar de que se levantaron voces en el Senado mexicano advirtiendo que la ratificación del Tratado con Estados Unidos para delimitar la zona petrolera del Golfo de México, debía pasar por un análisis profundo en esa Cámara, a fin de evitar todo riesgo de que el país vecino pudiera aprovechar sus mayores recursos económicos y tecnológicos para apropiarse de los hidrocarburos nacionales el Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Re-

gión Occidental del Golfo de México, fue ratificado por México y Estados Unidos el 17 de enero de 2001. Por medio de este acuerdo se negoció con Estados Unidos la repartición de una superficie total de 17 mil 190 kilómetros cuadrados, ubicados en la parte occidental del Golfo de México, más allá de las 200 millas náuticas, límite del derecho de la soberanía de cada país sobre los recursos de las aguas y de la plataforma continental, establecido según el derecho internacional como zona económica exclusiva. Con la negociación de este Tratado se evitó que Estados Unidos llevara a cabo la licitación unilateral de este polígono del Golfo de México. Asimismo, mediante el Tratado se definió la última frontera entre México y Estados Unidos, aun cuando todavía queda por negociar el Hoyo de la Zona Oriental que reclaman México, Cuba y Estados Unidos.

Conclusiones

El derecho del mar está compuesto por un conjunto de normas en proceso de constante evolución. La anchura del mar territorial, la libertad de alta mar, el régimen de la plataforma continental, así como el de los fondos marinos, la libertad de pesca, el derecho a establecer zonas exclusivas o preferenciales de pesca, entre otros, son conceptos que han tenido un juicio elástico y en términos jurídicos transformaciones importantes. Los intereses y prácticas de los estados hacen que el derecho del mar sea permeable y que sus reglas nunca permanezcan estáticas.

Por su condición geográfica, la extensión de sus litorales y la riqueza de los recursos pesqueros y minerales en áreas cercanas a sus costas, el gobierno mexicano tiene una responsabilidad especial en el proceso de creación de normas jurídicas del mar tendientes a su protección y conservación, pues se trata de una cuestión de suma importancia como para ser dejada a decisiones circunstanciales o para que México se limite a sumarse a las ideas, iniciativas e intereses de otros estados, o peor aún a los deseos de su vecino país del norte.

El derecho del mar se vuelve más complejo cuando se relaciona con los recursos minerales, sobre todo en lo que se refiere al petróleo, el cual está considerado como un bien estratégico por los países desarrollados. El petróleo por su importancia estratégica, no se puede considerar como cualquier otro producto, para Estados Unidos el petróleo es una cuestión de segu-

13. Véase a Aramia, José. "México pudo ganar 15% de mar patrimonial al negociar con E.U." Diario *La Jornada*. 10 de junio de 2000. p. 19.

14. Véase los artículos de Antonio Gershenson publicados en *La Jornada*, el 23 de noviembre de 1997, y del 25 de junio de 2000.

ridad nacional. De ahí, que ante el descubrimiento de yacimientos petroleros en la región del Golfo de México, el establecimiento de la jurisdicción y el control sobre esta región se haya convertido para ellos en un asunto de vital importancia.

La institución de la zona económica exclusiva de 200 millas, es una consecuencia natural de la búsqueda de un derecho para el desarrollo que han impulsado los países en vías de desarrollo. Los esfuerzos de los estados costeros por controlar y reservar para sí los recursos próximos a sus costas, constituyen un aspecto del esfuerzo que deben seguir realizando para asegurar su soberanía sobre los recursos naturales.

La negociación sobre la última frontera entre México y Estados Unidos, no pudo sustraerse a la relación de poder, conflicto e intereses entre un país poderoso y un país débil, aun cuando el derecho internacional reconoce la igualdad jurídica entre los estados. En la realidad la negociación de los límites marítimos entre estos países, estuvo permeada de acuerdo a los intereses geopolíticos, económicos y de seguridad nacional de Estados Unidos.

En las dos últimas décadas ha sido patente que los Estados Unidos tiene una dependencia del petróleo, debido a la declinación de sus reservas. La dependencia petrolera estadounidense es cada vez mayor porque los yacimientos en su territorio están casi agotados. La urgencia por encontrar nuevos yacimientos, explotarlos y desarrollar tecnología que les permita llegar a yacimientos cada vez más profundos, responde a que más del 60 por ciento de las necesidades estadounidenses de energía dependen del petróleo.

Desde el principio de las negociaciones, México no consideró como peligro el futuro de los yacimientos en la zona de alta mar del Golfo de México. En México, la parte oficial minimizó durante mucho tiempo la importancia del Hoyo de la Dona; fueron sectores nacionalistas en el Senado mexicano los que

alertaron sobre la importancia de esta región y el peligro de la posibilidad de perder soberanía nacional sobre sus recursos naturales, la cual está protegida por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982.

Por su parte, Estados Unidos, al realizar exploraciones y proyecciones de explotación de los yacimientos petroleros de la región del Golfo de México, desde la década de los 80, así como por haber impulsado a la industria petrolera para hacer exploración en la parte que le corresponde del Golfo de México, pero no específicamente en el polígono conocido como Hoyo de Dona, llevan una ventaja en la tecnología e infraestructura para la explotación de esta zona. Lo que necesitaba la industria petrolera estadounidense era la seguridad jurídica, de ahí su interés por acelerar las negociaciones para establecer los límites en esta región.

México no dispone ni de la tecnología ni del equipo para realizar explotaciones en yacimientos petroleros de más de 2,000 metros de profundidad, y bajo las condiciones de descapitalización de PEMEX, derivada de la explotación que le hace el fisco para financiar el gasto público de la Federación, es difícil que pueda invertir en investigación e infraestructura. Los pocos recursos para invertir que el fisco le deja a PEMEX, se destinan básicamente a tratar de mantener los yacimientos actuales en las condiciones mínimas que permitan continuar con su explotación y capacidad instalada de refinerías. En estas condiciones, se puede considerar a México, como un país con infraestructura petrolera débil, con necesidades apremiantes de rehabilitación y mantenimiento, que ha tenido acceso limitado a capital y tecnología. Es difícil que estas condiciones cambien en los próximos diez años, plazo señalado para iniciar la explotación de la región, por lo cual podemos considerar que el gran beneficiario del Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México, será Estados Unidos.