

DATOS INEDITOS Y NUEVAS PROPUESTAS SOBRE EL PETRÓLEO EN LOS HOYOS DE DONA.

POR FABIO BARBOSA.

A fines del año pasado aparecieron dos nuevos libros sobre los Hoyos de Dona y el petróleo en nuevas áreas del Golfo de México: el estudio del embajador Jorge Palacios Treviño: **En defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos**¹ y mi propia investigación de la cual se presenta un resumen en este mismo número de la revista.

Palacios Treviño, licenciado en Derecho por la UNAM, con estudios de doctorado en la misma disciplina posee una vasta experiencia diplomática. Fue embajador en Egipto, Argelia, la República Arabe, Indonesia y otros países. Una primera parte de su libro, que ocupa más de la mitad de sus páginas, está dedicado a examinar el Derecho Internacional, las normas y convenios relativos a la delimitación de espacios marítimos y, una segunda a explicar la negociación del tratado sobre la Dona Occidental, en la cual el destacado diplomático participó como parte del equipo mexicano. De tal manera su libro ofrece al lector la rara oportunidad de conocer el testimonio de un servidor público sobre un asunto fundamental para el país, pues los hidrocarburos de esa zona forman parte del patrimonio nacional, aunque el propio autor aclara que su trabajo **no es la versión oficial o una especie de libro blanco**. El diplomático asegura que mucha de la información que incluye la cita de memoria y que **no tuvo acceso a algunas de las sesiones de la negociación**.

ALGUNAS REVELACIONES SOBRE LA NEGOCIACIÓN DEL TRATADO.

Palacios informa que la delegación estadounidense arrancó las negociaciones en 1998 proponiendo un **proyecto de tratado**, “en conformidad con lo que había manifestado en contactos informales previos”, este contenía los siguientes puntos:

- 1) Trazar la frontera con el método de equidistancia (p. 90).
- 2) Las nuevas coordenadas que establecían la nueva frontera (p.96).
- 3) el establecimiento de un área **protegida** de una milla náutica de anchura de cada lado, a lo largo de la frontera que se acordara.
- 4) En esta área se establecería una **moratoria** de 10 años. En ese lapso ninguna de las Partes podría perforar (p. 97-98).

En abril de 1999 la delegación mexicana formuló una contrapropuesta **aceptando todos los puntos anteriores** pero agregando algunas medidas que Palacios considera todo “un régimen para explotación de los posibles yacimientos transfronterizos”. La propuesta central era la creación de **un comité bilateral** a través del cual las Partes se pondrían de acuerdo sobre la manera de explotar los recursos de un yacimiento, que por ser transfronterizo pertenece las dos Partes en la misma proporción en que los recursos se encuentren en cada lado de la frontera. Cualquier actividad de explotación iniciaría **hasta que la aprobara dicho comité bilateral** (p. 99). El libro transcribe el texto completo de la propuesta mexicana en el anexo número 4, pp. 129-133.

El documento mexicano fue **rechazado**. Citamos textualmente al embajador: “Estados Unidos no aceptó la propuesta mexicana, no obstante los antecedentes en la jurisprudencia internacional y la práctica de muchos

Estados que han celebrado tratados con sus vecinos para explotar y compartir equitativamente los recursos transfronterizos; la razón que se dio para ese rechazo fue que **la legislación estadounidense no permite aceptar un mecanismo bilateral con facultades decisorias sobre las empresas petroleras** que pudiera, por ejemplo, parar una explotación en curso u obligar a una empresa a pagar una indemnización por extraer recursos, desde el territorio de los Estados Unidos, que pertenecen a otro país y se adujo, además, que las convenciones en la materia hablan del derecho exclusivo de los Estados para dedicarse a actividades en la plataforma continental y no definen la propiedad de los recursos subyacentes”. Comenta Palacios que esa es una **interpretación arbitraria** de la legislación internacional (p. 101).

¿INTERRUPCION DE LAS NEGOCIACIONES?

La información que Palacios ofrece de lo ocurrido como consecuencia del rechazo de los EU es muy contradictoria. Por un lado dice que “la posición adoptada por Estados Unidos hizo que **las negociaciones se interrumpieran durante casi un año** (p. 102), pero más adelante explica que **continuaron “contactos officiosos” entre funcionarios de los dos países** y que utilizando ese mecanismo la parte estadounidense manifestó su disposición a convenir una mayor anchura para el área en moratoria (se acordó ampliarla en cuatro décimas de milla náutica, es decir unos 700 metros aproximadamente). Asimismo, mediante los “contactos officiosos”, EU expresó su anuencia a incluir en el Tratado una cláusula en la que las Partes se comprometieran a **“tratar de llegar a un acuerdo de cooperación para la eficiente y equitativa explotación de los yacimientos transfronterizos, y que al efecto se celebrarían consultas cuando se encontraran este tipo de yacimientos montados sobre la frontera, EU incluso manifestó su buena disposición para proporcionar la**

información que obtuviera para la identificación de dichos yacimientos” (p. 103). Por todo lo anterior, personalmente considero que en realidad las negociaciones nunca se interrumpieron **y que simplemente se desarrollaron a través de contactos officiosos.**

Como haya sido, limitadamente, acaso México tuvo que conformarse con **una posición declarativa:** “las Partes buscarán llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de los yacimientos transfronterizos” (Artículo 5 del Tratado), hasta aquí pudo llegar la diplomacia mexicana en su defensa del petróleo al trazarse la frontera submarina con EU, es decir en la Dona Occidental. Pero este tratado solo cubre 129 millas y los recursos ascienden, en el total de la Dona a 2, 500 millones de crudo equivalente; en tanto **las zonas más prometedoras se encuentran en otras áreas a lo largo de la frontera.** Pasemos entonces a la última parte del libro de Palacios: sus propuestas.

ALERTA CONTRA EL SAQUEO DE EU, MEDIANTE EL EFECTO POPOTE.

Probablemente la parte más importante del libro son sus propuestas sobre otras áreas petroleras del Golfo. Insistimos en que el Tratado sobre la Dona Occidental solo protege los recursos transfronterizos de esa zona, pero no existe **ningún acuerdo**, para los posibles yacimientos transfronterizos **a lo largo del resto de la frontera en el Golfo de México.** Y muy acertadamente Palacios señala que las áreas que tienen los mayores recursos de hidrocarburos en el Golfo de México no son las Donas sino otras como el Cinturón Plegado Perdido, que los norteamericanos llaman Cañón de Alaminos y otras como Walker Ridge y Keathley Canyon y **“esos recursos pueden perderse por la técnica del popote”.**

Citamos textualmente: “se recomienda que se proponga a EU establecer un régimen a lo largo de toda la frontera marítima similar al establecido en el Tratado de 2000 para la explotación de los yacimientos transfronterizos ...pues EU puede, en cualquier momento...licitar zonas limítrofes...y extraer con lo que se ha llamado popularmente “la técnica del popote” los recursos de hidrocarburos que se localicen del lado mexicano”. “Debe tenerse presente que los recursos petroleros en la Dona, por muy importantes que pudieran ser, **no son comparables con los recursos que están en peligro de perderse en el resto de la larga frontera marina con los Estados Unidos**”.

Intentando resumir agrupamos en los siguientes cinco puntos las propuestas del diplomático:

1. Las autoridades mexicanas deben mantenerse permanentemente informadas sobre las actividades de exploración y de explotación que se realice en las áreas fronterizas.
2. Asimismo, es indispensable que se mantengan permanente informadas sobre las licitaciones que se lancen o de las autorizaciones que se otorguen para explorar y explotar parcelas **cerca de la frontera**.
3. Deben ejercer una **constante vigilancia** en todas las fronteras del país y si alguna empresa petrolera extranjera va a explotar un yacimiento **que sea o pueda ser transfronterizo**, “Petróleos Mexicanos debe estar preparado para negociar con ella y, **si no es posible llegar a un acuerdo, debe estar en posibilidad de explotarlo, incluso si tiene que competir en una carrera para extraer los recursos a fin de no perder los que pertenecen a la nación**, pues debe de tenerse en cuenta que la explotación de los hidrocarburos en zonas no reguladas por un tratado internacional [...] las empresas extranjeras podrían aducir que no hay ninguna restricción para explotar incluso los recursos transfronterizos”.

Subrayamos que el jurista propone que es **Pemex quien debe estar preparado para perforar y para extraer los recursos mexicanos**, que Pemex tiene que prepararse incluso para, de ser necesario, **competir con los extranjeros en la extracción del crudo de un mismo yacimiento**. Esto último es muy importante, recordemos que **en el debate sobre aguas profundas** diversos analistas y desde luego el gobierno de Fox sostienen que **todo el sector más allá de los 200 metros de tirante de agua debe dejarse al capital extranjero**. Olvidando el ejemplo brasileño creen que ya no podremos cerrar la brecha tecnológica en aguas profundas y se sienten **incapaces de reordenar las finanzas** para dedicar una parte de las divisas para este renglón. En contraste con esas posiciones el jurista reitera:

. “Petróleos Mexicanos **debe programar sus actividades** a fin de que esté en condiciones, **tanto financieras como técnicas**, de explotar **oportuna** y eficazmente los yacimientos transfronterizos pues, aunque todavía por algún tiempo, la explotación de dichos yacimientos sea menos redituable, por encontrarse generalmente a mayores profundidades que otros que no lo son, **se debe de tener en cuenta que estos últimos se protegen solos, en cambio, aquellos pueden perderse**”.

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL 27 CONSTITUCIONAL.

Veamos un poco más detalladamente la propuesta de renegociación o ampliación de los tratados fronterizos con Estados Unidos.

4. “Podría proponerse a los Estados Unidos la celebración de **un protocolo que complemente los tratados ya existentes**” en los que solo se delimitan las fronteras sin aludir a los posibles yacimientos transfronterizos cuya existencia no podía conjeturarse cuando se negociaron dichos tratados. Dicho **protocolo** contendría cláusulas similares al tratado sobre la Dona occidental. Quizá no la

relativa al acuerdo de una **moratoria**, pero si probablemente al establecimiento de una zona protegida o de amortiguamiento (buffer zone) y sin duda la obligación de intercambiar informaciones geológicas y geofísicas, de la comunicación oportuna sobre el inicio de la explotación y el compromiso, mejorando lo que actualmente parece ser solo una posición declarativa, de buscar acuerdos para una **explotación eficiente y equitativa**.

5. Palacios sostiene que en los yacimientos transfronterizos la solución óptima no es la de desatar una carrera por extraer la mayor parte de los recursos de uno u otro lado de la frontera, sino que “el procedimiento más adecuado para explotar un yacimiento de este tipo, es mediante un acuerdo de explotación conjunta o unificada” como los existentes en el Mar del Norte y muchos otros países. Como Petróleos Mexicanos no puede establecer acuerdos de este tipo de conformidad con el actual 27 Constitucional, Palacios propone que “se debe buscar su modificación en lo que sea pertinente para **que Pemex esté en condiciones de celebrar esa clase de acuerdos y pueda tener esta opción** para recuperar la parte de los recursos que le corresponden a México a lo largo de sus fronteras. Se propone esta medida teniendo en cuenta que, cuando se adoptó la legislación en vigor no se previó la posibilidad de que existieran yacimientos transfronterizos ni los problemas que se derivarían de su explotación”. Como jurista nos recuerda que además “debe considerarse que **ni la zona económica exclusiva ni la plataforma continental extendida son territorio mexicano** pues los países sólo tienen derechos de soberanía sobre sus recursos no sobre las zonas mismas. Se trata pues, de una situación inédita que requiere por tanto de un tratamiento nuevo”, concluye.

La oportunidad de esta discusión la señala el caso de los **nuevos pozos del proyecto Trident** perforados precisamente en el Cinturón Plegado Perdido, **uno de ellos a sólo seis kilómetros de la frontera con México** (Véase:

“Trident: probable primer yacimiento transfronterizo”, Petróleo y Electricidad, número 78, septiembre de 2002, p. 28).

Desde luego quienes desde hace años hemos venido planteando los problemas alrededor del tratado sobre la Zona Occidental y la política de los gobiernos mexicanos, incluido el actual, sobre los recursos petroleros en la frontera mantenemos discrepancias con algunas aseveraciones de Palacios, pero ellas no nos impiden reconocer que el libro que comentamos contribuirá a conformar un debate ilustrado y oportuno sobre el tema, como espera el doctor Agustín Gutiérrez Canet en el prólogo de la obra, por lo que desde las páginas de Petróleo y Electricidad enviamos una calurosa felicitación tanto al doctor Jorge Palacios Treviño como al director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana que promovió la edición de este importante libro (E Mail: fabioarbosa_cano@hotmail.com).

¹ Jorge Palacios Treviño, La defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos, México, Universidad Iberoamericana, 2003, 150 pp. 5 anexos + 3 mapas.