



# NOTA DE COYUNTURA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

Senado de la República, 23 de julio de 2014

## ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO DE YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



Fuente: Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, a partir de información en David Applegate, "Doughnuts Holes in the Gulf of Mexico", *IBRU Boundary and Security Bulletin*, otoño de 1997, p. 72. Consultado el 22 de julio de 2014 en: [www.scielo.org.mx/img/revistas/amdi/v10/a10m1.jpg](http://www.scielo.org.mx/img/revistas/amdi/v10/a10m1.jpg)

## Introducción

El pasado 18 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto promulgatorio el *Acuerdo entre México y Estados Unidos relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México (el Acuerdo de aquí en adelante)*<sup>1</sup>. Este instrumento jurídico establece la exploración y explotación conjunta, así como la distribución asociada de la producción que resulte de los hidrocarburos extraídos de yacimientos localizados en el límite de la plataforma continental de ambos países. Cabe señalar que el acuerdo había sido suscrito desde la administración del ex presidente Felipe Calderón en febrero de 2012, y ratificado por el Senado en abril de ese mismo año. Por tanto, el decreto emitido por el presidente, Enrique Peña Nieto, fue el último paso para que el acuerdo entrara en vigor, en cumplimiento con las disposiciones constitucionales.

El Acuerdo resulta relevante para ambos países debido a se estima que podrían extraerse alrededor de 172 millones de barriles de petróleo y 8,600 millones de metros cúbicos de gas natural en esa zona<sup>2</sup>. Además, representa el principal marco jurídico para explotar los yacimientos que puedan existir en las fronteras marítimas, de forma coordinada, segura, equitativa y ambientalmente responsable. De hecho, desde la discusión y análisis del documento en el Senado durante abril de 2012, las Comisiones Unidas de *Relaciones Exteriores, América del Norte, y Energía* resaltaron que el acuerdo en todo momento mantenía la soberanía sobre los recursos energéticos, ya que preveía mecanismos para la solución de controversias y cancelaba la posibilidad de una producción unilateral no regulada, inequitativa e ineficiente<sup>3</sup>. Por ello, el objetivo de la presente nota de coyuntura consiste en explicar los antecedentes, contenido, implicaciones y trascendencia del Acuerdo, así como la posición de Estados Unidos, en el marco de la aprobación de las leyes secundarias de la reforma energética en el Senado de la República.

## Antecedentes

En 1996, el entonces senador panista por el Distrito Federal, José Ángel Conchello, denunció que algunas empresas estadounidenses habían comenzado la exploración y explotación de petróleo en aguas internacionales del Golfo de México, y que podrían extraer recursos petroleros ubicados más allá de su mar patrimonial que, en principio, deberían compartir con México. Posteriormente, en junio de 2000, México y Estados Unidos firmaron el *Tratado para la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México*, donde se establecía una moratoria hasta 2011 en torno a la definición de los límites de cada país sobre los denominados “*hoyos de dona*”, áreas localizadas más allá de los límites de los mares territoriales donde ningún país puede ejercer soberanía y cuyo aprovechamiento depende de que los Estados colindantes acuerden algún tipo de mecanismo en el marco de la Convención sobre el Derecho del Mar de la

---

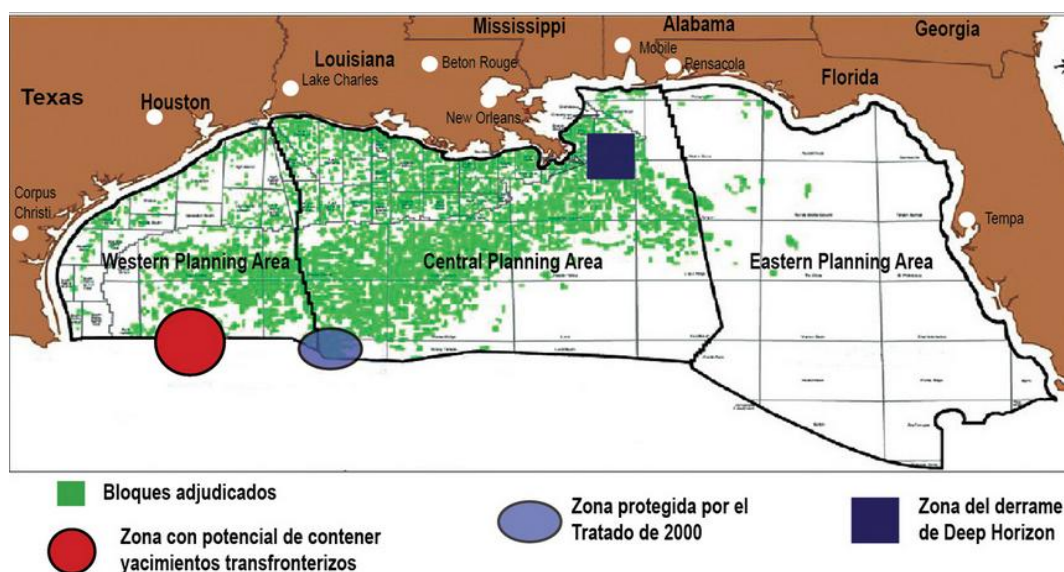
<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, “Decreto Promulgatorio”, 18 de julio de 2014. Consultado el 21 de julio de 2014 en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352990&fecha=18/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352990&fecha=18/07/2014)

<sup>2</sup> Departamento de Estado, “Acuerdo EE.UU.-México sobre yacimientos transfronterizos de hidrocarburos”, 3 de mayo de 2013. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/05/20130503146773.html#axzz38D7Nsejb>; *El Financiero*, “México y Estados Unidos pactan explotación en el Golfo”, 20 de febrero de 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/02/20/mexico-eu-firman-acuerdo-petrolero>

<sup>3</sup> Senado de la República, “Intervención de la Senadora Rosario Green, a nombre de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, acerca del dictamen aprobatorio del Acuerdo entre México y Estados Unidos, relativo a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos en el Golfo de México”, 12 de marzo de 2012. Consultado el 21 de julio de 2014 en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/instrum/T\\_12abril12.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/instrum/T_12abril12.pdf)

ONU<sup>4</sup>. En junio de 2010, ambos gobiernos pactaron extender la moratoria en el Polígono Occidental hasta 2014 y los presidentes Barack Obama y Felipe Calderón anunciaron su intención de negociar un acuerdo bilateral de yacimientos transfronterizos (Véase gráfico 1).

**Gráfico 1:** Zonas protegidas y con potencial de contener yacimientos transfronterizos.



**Fuente:** Ponencia de Lourdes Melgar cit. en Sergio Benito Osorio, “Nueva moratoria en los Hoyos de Dona”, *Energía a Debate*, septiembre-octubre 2010. Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://energiaadebate.com/nueva-moratoria-en-los-%E2%80%99Choyos-de-dona%E2%80%99D/>

Así, el 20 febrero de 2012, el entonces presidente de México, Felipe Calderón y su homólogo estadounidense, Barack Obama, firmaron en Los Cabos, el *Acuerdo Relativo a los Yacimientos Transfronterizos*, mismo que fue aprobado por el Senado el 12 de abril de ese mismo año. Huelga recalcar que durante la reforma energética aprobada por el Senado en 2008, se estableció mediante una reforma a la Ley Reglamentaria al artículo 27 constitucional que la explotación de los yacimientos transfronterizos se llevaría a cabo al amparo de los tratados internacionales<sup>5</sup>.

### Contenido del acuerdo

El Acuerdo consta de 7 capítulos y 25 artículos. A continuación se sintetizan las principales disposiciones de cada uno de ellos y se ofrece una infografía:

**Tabla 1:** Principales disposiciones del Acuerdo

Capítulo	Principales disposiciones
<b>I. Principios Generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo es aplicable a la cooperación entre México y EU respecto a la exploración y explotación conjunta de las estructuras geológicas de hidrocarburos y yacimientos que se extienden a través de la línea de delimitación, cuya totalidad esté situada más allá de 9 millas náuticas del litoral<sup>6</sup>.</li> <li>• “Línea de delimitación” significa las fronteras marítimas en el Golfo de México delimitadas en: 1) Tratado de 1970; 2) Tratado sobre Límites Marítimos de 1978; y, 3) Tratado sobre la Plataforma Continental de 2000.</li> <li>• Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo, y anualmente a partir de entonces, las Partes</li> </ul>

<sup>4</sup> Sergio Benito Osorio, “Nueva moratoria en los Hoyos de Dona”, *Energía a Debate*, septiembre-octubre 2010. Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://energiaadebate.com/nueva-moratoria-en-los-%E2%80%99Choyos-de-dona%E2%80%99D/>

<sup>5</sup> José María Valenzuela Robles Linares, *Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos: entre el hecho jurídico y el diplomático*, “Anuario Mexicano de Derecho Internacional”. Consultado el 21 de julio de 2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/10/art/art10.htm>

<sup>6</sup> Ese límite responde a que el Gobierno Federal de los Estados Unidos no tiene jurisdicción sobre los recursos del subsuelo marino en dicho margen, ésta le corresponde a los estados de la Unión.

Capítulo	Principales disposiciones
	<p>deberán realizar consultas entre sí, sobre las actividades de exploración y explotación emprendidas dentro de las 3 millas contiguas a la línea de delimitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si cualquiera de las Partes tiene conocimiento de la posible existencia de un yacimiento transfronterizo, deberá notificarlo por escrito a la otra Parte dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento.</li> </ul>
<b>II. Exploración y explotación de un yacimiento transfronterizo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier exploración y/o explotación conjunta de un yacimiento transfronterizo o un área unitaria, debe llevarse a cabo de conformidad con los términos de un acuerdo de unificación negociado y formulado por los licenciarios y las autoridades ejecutivas de ambas Partes.</li> <li>• La distribución de la producción de un yacimiento transfronterizo debe ser asignada justa y equitativamente.</li> </ul>
<b>III. Acuerdo de Operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades ejecutivas deberán designar a un operador en común para la unidad transfronteriza y celebrar un “acuerdo de operación de la unidad”, que es un pacto entre los licenciarios y el operador que establece sus derechos y obligaciones relacionados con la exploración y explotación.</li> <li>• Las Partes deberán facilitar la cooperación y otorgar los permisos necesarios para que los licenciarios realicen satisfactoriamente actividades relacionadas con la exploración y explotación de un yacimiento transfronterizo.</li> <li>• Los ingresos derivados de la explotación de yacimientos transfronterizos deberán ser gravados de conformidad con la legislación de México y EU.</li> </ul>
<b>IV. Arreglos Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A más tardar 90 días después de la entrada en vigor del Acuerdo, se establecerá una Comisión Conjunta para asistir a las autoridades ejecutivas en la administración del mismo.</li> <li>• Cada Parte designará a un representante y a un representante alterno para la Comisión Conjunta.</li> </ul>
<b>V. Solución de controversias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se suscita una controversia, las Partes harán todo lo posible para resolverla a través de consultas; si no lo consiguen en 120 días, podrán someter la controversia a arbitraje.</li> <li>• Posteriormente, la Comisión Conjunta y las Partes (previo acuerdo) designarán un experto, cuyas resoluciones serán definitivas y obligatorias.</li> </ul>
<b>VI. Inspecciones, Seguridad y Protección Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades ejecutivas deberán desarrollar procedimientos específicos sujetos a la legislación nacional para: 1) consultas entre los inspectores de cada Parte; 2) acceso oportuno a información relevante para las actividades de inspección; y, 3) acceso físico a las áreas unitarias.</li> <li>• Las Partes deberán adoptar estándares y requerimientos comunes sobre seguridad industrial y medio ambiente.</li> </ul>
<b>VII. Disposiciones finales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo podrá ser enmendado en cualquier momento, mediante acuerdo escrito de las Partes.</li> <li>• El Acuerdo podrá darse por terminado por mutuo acuerdo, o por cualquiera de las Partes, mediante notificación por escrito a la otra Parte con 180 días de anticipación.</li> <li>• El Acuerdo da por terminada la moratoria de actividades relacionadas con hidrocarburos en el área limítrofe del Polígono Occidental del Golfo de México.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con información del texto original del Acuerdo. Disponible en:  
[http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo\\_95.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_95.pdf)

## **Análisis de las implicaciones y trascendencia del Acuerdo**

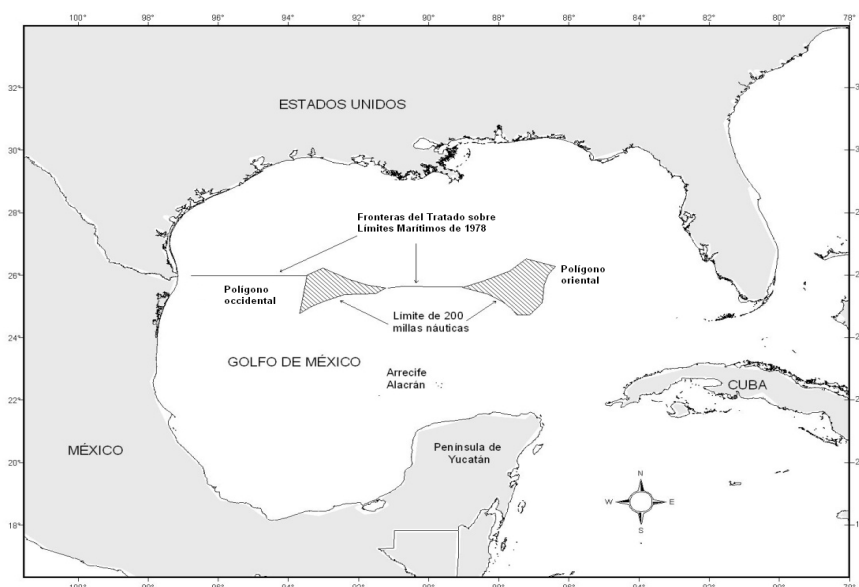
La idea subyacente a este Acuerdo es que cada país explote el petróleo y el gas natural que le corresponde en las zonas geográficas donde sus yacimientos se entrelazan. Por tanto, en todo momento tiene los objetivos centrales de: 1) proteger los derechos de ambos países sobre sus hidrocarburos; 2) asegurar una distribución equitativa de los recursos transfronterizos; y, 3) otorgar certeza jurídica a los participantes en las actividades relacionadas con la exploración y explotación<sup>7</sup>. Una de las principales fortalezas del Acuerdo es que durante el proceso de negociación, las delegaciones de México (integrada por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos y PEMEX) y Estados Unidos (conformada por funcionarios de los Departamentos de Estado, Energía y del Interior), tomaron en cuenta las mejores prácticas en la materia, ya que estudiaron y analizaron ejemplos de instrumentos similares, mediante los cuales se han establecido reglas para la explotación unificada de

<sup>7</sup> Senado de la República, LXI Legislatura. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores América del Norte y Energía respecto al Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos en el Golfo de México”, 12 de marzo del 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en:  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/i\\_textos\\_6.htm](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/trabajo/dictamenes/i_textos_6.htm)

yacimientos de hidrocarburos entre países como: Rusia y Noruega; Japón y Corea del Sur; Reino Unido y Noruega; Australia y Timor-Leste; y, Venezuela y Trinidad y Tobago, entre otros<sup>8</sup>.

Por tanto, este Acuerdo sigue la práctica internacional conocida como “Modelo de unificación de yacimientos”, la cual establece que una vez identificado un yacimiento transfronterizo, los licenciatarios de cada país deben consolidar un acuerdo de unificación que someterán a la aprobación de sus respectivos gobiernos. Así, la exploración y/o explotación conjunta, tiene que ser previamente aprobada por las Partes mediante la firma de un acuerdo de unificación, en el que se establecen los límites del yacimiento, la metodología con que se calculará la producción, las medidas de seguridad ambiental e industrial que se adoptarán, y la forma en que los operadores de ambas partes compartirán la información. Con ello, el modelo de unificación de yacimientos produce las siguientes ventajas: 1) se logra la explotación de manera eficiente, al prevenir la duplicidad de inversiones; 2) se protegen los derechos soberanos de ambos países sobre sus hidrocarburos; y, 3) se evita el daño a los yacimientos minimizando el impacto ambiental de las operaciones<sup>9</sup>.

**Gráfico 3: Polígonos Oriental y Occidental del Golfo de México<sup>10</sup>**



Un área de oportunidad del Acuerdo es la posibilidad de aumentar su alcance para incluir el *Polígono Oriental* (México-Cuba-Estados Unidos). Cabe señalar que el *Polígono Oriental* tiene una extensión aproximada de 20 mil km<sup>2</sup> y se localiza en el Golfo de México, frente a las costas de Yucatán, Nueva Orleans y Cuba; sin embargo, aún no se determinan sus límites, ya que su plataforma continental debería dividirse entre los tres países. En 2008 durante una comparecencia ante comisiones en el Senado de la República, el entonces consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Embajador Joel Hernández indicó que la propuesta de México era llevar a cabo consultas bilaterales con el objeto último de que se firmaran dos tratados internacionales (uno con Estados Unidos y el otro con Cuba) para presentar, posteriormente, las reivindicaciones necesarias ante la Comisión de Límites a fin de dotarle de la formalidad jurídica indispensable conforme al derecho del mar<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Senado de la República, “Intervención de la Senadora Rosario Green, a nombre de...” *op. cit.*

<sup>9</sup> Senado de la República, LXI Legislatura. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores América del Norte y Energía...”, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Revista Nexos*, septiembre del 2011 en: <http://redaccion.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2011/09/yacimientos1.png>

<sup>11</sup> Cuando un Estado pretende ejercer sus derechos soberanos sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas, es decir, sobre la plataforma continental ampliada, la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 sólo requiere que los datos técnicos sean entregados a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Sin embargo,

Finalmente, es importante resaltar que el Acuerdo establece un mecanismo sólido de resolución de controversias, en el que participan expertos independientes, lo cual posibilita que la distribución de recursos sea determinada de forma objetiva. Asimismo, una disposición trascendental del Acuerdo es que contempla la posibilidad de que las Partes acuerden modificar la distribución de los recursos a partir de nueva información que se genere por las actividades desarrolladas; sin embargo, establece la cláusula de que esto debe realizarse siempre con miras a garantizar una distribución justa y equitativa de los recursos transfronterizos<sup>12</sup>.

## La posición de Estados Unidos

El gobierno estadounidense ha concebido al Acuerdo como un elemento estratégico de su política energética, pues México es uno de los tres principales exportadores de petróleo a Estados Unidos, mientras Estados Unidos se ha consolidado como el mayor proveedor para México de productos refinados derivados del petróleo. De hecho, en reiteradas ocasiones Washington ha expresado su beneplácito tanto por la reforma energética emprendida por el gobierno mexicano en 2008 y en diciembre de 2012, como por la entrada en vigor del acuerdo mismo. El principal interés de Estados Unidos, sin duda, radica en que las empresas de ese país puedan explorar nuevas oportunidades de negocios y realizar proyectos de colaboración con PEMEX<sup>13</sup>. Esto explica, en buena medida, la relativa prontitud con que ambas Cámaras del Congreso estadounidense completaron el largo y complejo proceso legislativo de aprobación e implementación del Acuerdo. Mientras la Cámara de Representantes aprobó la legislación que implementa el Acuerdo el 27 de junio de 2013 (H.R. 1613 denominada “Outer Continental Shelf Transboundary Hydrocarbon Agreements Authorization Act”) el Senado hizo lo propio el 12 de octubre de 2013 (S.812). Finalmente, el 26 de diciembre de 2013, en el Plan Presupuestal Bipartidista suscrito por el Presidente Obama se incluía la aprobación del Acuerdo por parte del Congreso y se abrió el periodo de 180 días para que el Ejecutivo presentara al Congreso un plan de implementación<sup>14</sup>.

Algunos analistas estiman que el Acuerdo es fundamental para el presidente Barack Obama, ya que se dio en un contexto en el que el precio de la gasolina aumentaba constantemente y los republicanos acusaban a su administración de aprobar con lentitud la realización de nuevas perforaciones. El Acuerdo con México se suscribió, de hecho, en un momento crítico, pues la Casa Blanca estaba próxima a aprobar la perforación en aguas profundas de Alaska, por lo que la principal expectativa es que contribuya a aumentar la producción nacional estadounidense en el corto plazo<sup>15</sup>. No obstante, para el gobierno estadounidense el acuerdo es relevante no sólo desde el punto de vista económico. Lo es también desde una perspectiva política y estratégica en el sentido de que, según ha trascendido en un reporte del Congreso de los Estados Unidos, la administración Obama considera al Acuerdo como una pieza fundamental para consolidar un modelo de asociación energética y ambiental con México que les permita avanzar en materia de seguridad energética y en

---

cuando dos Estados tienen costas adyacentes o situadas frente a frente es posible que ambos reclamen aquellos derechos que les son inherentes sobre la misma superficie marina. Esto es conocido como superposición de reclamaciones o reivindicaciones (*overlapping claims*) (José María Valenzuela Robles Linares, *art. cit.*).

<sup>12</sup> *Ídem.*

<sup>13</sup> Curry L. Hagerty y James C. Uzel, “Proposed US-Mexico transboundary hydrocarbons agreement: background and issues for Congress”, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013. Consultado el 20 de julio de 2014 en: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43204.pdf>

<sup>14</sup> Curry L. Hagerty, “Legislation to approve the US-Mexico Transboundary Hydrocarbons Agreement”, Congressional Research Service, 19 de junio de 2014. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43610.pdf>

<sup>15</sup> John M. Broder y Clifford Krauss, “U.S. in Accord With Mexico on Drilling”, *New York Times*, 20 de febrero de 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: [http://www.nytimes.com/2012/02/21/world/americas/mexico-and-us-agree-on-oil-and-gas-development-in-gulf.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2012/02/21/world/americas/mexico-and-us-agree-on-oil-and-gas-development-in-gulf.html?_r=1&)

la integración de un auténtico mercado energético norteamericano, dos de las prioridades de la política exterior estadounidense<sup>16</sup>.

## **Conclusiones**

En términos generales este Acuerdo ha generado expectativas optimistas entre legisladores, expertos en materia energética, académicos y analistas políticos. En concreto, se espera que este acuerdo, junto con la legislación secundaria de la reforma energética actualmente discutiéndose en el Congreso, permita fortalecer la seguridad energética, aumente los ingresos públicos, modernice a PEMEX, permita inversiones conjuntas entre PEMEX y las compañías estadounidenses y fomente la preservación del medio ambiente en las operaciones de exploración y explotación. La principal fortaleza del Acuerdo es que ambas Partes están obligadas a informarse sobre la presencia de hidrocarburos en la zona fronteriza, y al mismo tiempo tienen el derecho a mantener una supervisión constante para evitar que la extracción de los yacimientos transfronterizos beneficie en mayor medida a una de las Partes. En conclusión, el Acuerdo garantiza la protección de los derechos soberanos de México sobre sus hidrocarburos; la distribución justa y equitativa de los recursos transfronterizos y el establecimiento de certeza jurídica para ambos Estados. Sin embargo, de la eficaz implementación del Acuerdo dependerá hacer de estos objetivos una realidad verificable.

---

<sup>16</sup> Curry L. Hagerty y James C. Uzel, *op. cit.* / Senado de los Estados Unidos, *Oil, Mexico, and the Transboundary Agreement*, A minority staff report prepared for the use of the Committee of Foreign Relations United States Senate, One Hundred Twelfth Congress, second session, December 21, 2012. Consultado el 22 de julio de 2014 en: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/77567.pdf>