

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Exploración y Explotación de yacimientos petroleros mexicanos en el siglo XXI:
Retos pendientes en las aguas del Golfo de México*



Gustavo Alberto Roque Delgado

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Dr. Gustavo López Montiel

Mayo 2006

Resumen ejecutivo

El estudio de la política exterior de un Estado es un asunto de extrema complejidad, pues son múltiples los factores que inciden en su construcción. Así, en un entorno internacional caracterizado por la significativa dependencia que se tiene de los hidrocarburos, y en específico del petróleo, como motores del desarrollo de la humanidad, cobra sentido que la seguridad energética de los Estados, entendida como el aseguramiento de los recursos energéticos que satisfagan las necesidades de un país, se torne en un factor de primer orden en la formulación e instrumentación de toda política exterior.

Dicha preeminencia, se torna crucial en el caso mexicano, ya que los recursos provenientes del sector petrolero se han convertido además en la principal fuente de ingresos de la nación. En esta lógica, se hace indispensable señalar que México ha logrado estudiar a profundidad únicamente el 26% del área potencialmente petrolera de su territorio nacional, y que entre las áreas prospectivas sobresalen las aguas profundas del Golfo de México, donde se ha llegado a estimar con cierto grado de certidumbre la existencia de grandes cantidades de recursos petroleros.

Sin embargo, es también en esa zona donde se ubican los llamados Polígonos u Hoyos de Dona, que son fundamentalmente espacios marítimos transfronterizos que deben ser delimitados y explotados de común acuerdo entre los Estados colindantes. De esta forma, México mantiene negociaciones diplomáticas pendientes con Estados Unidos y Cuba en torno a la delimitación y/o explotación de los Polígonos Occidental y Oriental del Golfo de México.

Por tanto, la impostergable necesidad de emprender acciones en materia de política exterior que nos den certidumbre en torno a la viabilidad petrolera del país, explica por sí sola la importancia estratégica de esta investigación. En este sentido, partiendo de una serie de consideraciones teóricas de la política exterior, y transitando por un reconocimiento del panorama petrolero internacional actual y futuro, este estudio se introduce en el análisis del proceso vivido por México en torno a la delimitación de sus fronteras marítimas, hasta llegar al estado actual de indefinición que prevalece en el Golfo de México, poniendo en perspectiva la problemática y el camino de acción a seguir.

ÍNDICE

<i>I. Introducción</i>	4
<i>II. Objetivo General</i>	5
<i>III. Objetivos Específicos</i>	6
<i>IV. Marco Metodológico</i>	6
<i>V. Marco Teórico</i>	7
<i>IV. Desarrollo de la investigación.</i>	23
♦ <i>Contexto</i>	23
<i>El Petróleo.</i>	23
<i>Principales Provincias Petroleras en el Mundo.</i>	25
<i>Reservas de Hidrocarburos y su distribución geográfica mundial.</i>	27
<i>Producción actual de hidrocarburos.</i>	29
<i>Demanda global de petróleo.</i>	38
<i>La importancia de los hidrocarburos en el futuro.</i>	41
♦ <i>Problemática del petróleo en México.</i>	44
<i>México, Petróleos Mexicanos y la Zona del Golfo de México.</i>	44
<i>El Golfo de México, los Hoyos de Dona y las Fronteras Marítimas Internacionales.</i>	49
<i>V. Conclusiones y Propuesta</i>	59
<i>Política Exterior, Los Hoyos de Dona y Propuesta de Acciones a Seguir.</i>	59
<i>VI. Bibliografía</i>	81

I. Introducción

México es un país cuyo desarrollo económico y social se sustenta en gran medida en el uso de recursos energéticos, lo que nos lleva a establecer la afirmación de que el Sector Energético en México cobra un papel decisivo en la vida nacional. En este sentido, dicho sector provee gran cantidad de insumos para la actividad económica nacional, generando además importantes contribuciones para la hacienda pública, al tiempo que da empleo a miles de trabajadores mexicanos.

De manera específica, el Sector Energético en México se integra por dos subsectores: el relativo a la electricidad y el correspondiente a los hidrocarburos, convirtiéndose éste último, en el tema a tratar a lo largo de la presente investigación.

Concentrándonos en el subsector de los hidrocarburos, Petróleos Mexicanos ha sido históricamente el organismo público descentralizado encargado de la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera nacional. Se trata de la empresa más grande del país y una de las 10 principales compañías petroleras a nivel mundial. (PEMEX, 2006)

PEMEX es hoy en día el tercer mayor productor de crudo a nivel internacional y sus exportaciones de hidrocarburos le han permitido a México ubicarse entre los principales países exportadores de petróleo. Sin embargo, PEMEX es también una empresa estatal que enfrenta problemáticas y presiones de todo tipo, lo que le plantea a México distintos retos estratégicos por resolver.

De manera puntual y entre los retos más relevantes, destaca el hecho de que la tendencia mundial de consumo creciente de energéticos para el siglo XXI amenaza fuertemente la capacidad petrolera instalada de nuestro país. Las reservas probadas de hidrocarburos de Petróleos Mexicanos, y en consecuencia de México, equivalentes a 16 mil millones de barriles de petróleo crudo, garantizan el suministro del hidrocarburo únicamente para los siguientes 10 años. Incluso siendo optimistas, las reservas probadas, probables y posibles (3P) de nuestro país, serán suficientes únicamente para los próximos 29 años. (PEMEX, 2006)

Dicha situación, contrasta radicalmente con la aspiración de México de mantenerse como un actor relevante en la industria petrolera mundial y como abastecedor internacional

de recursos energéticos. No obstante, para lograr esta meta resulta imprescindible que PEMEX sea capaz de extender sus operaciones petroleras hacia nuevos yacimientos petroleros a lo largo y ancho del país, que sean susceptibles de explotación en el corto y mediano plazos.

Lo anterior sería posible gracias a que el potencial exploratorio de hidrocarburos de México es sumamente prometedor. De acuerdo a estudios realizados por Petróleos Mexicanos, el potencial de la producción petrolera de México podría alcanzar los 100 mil millones de barriles de petróleo crudo, integrados por 46.9 mil millones equivalentes a reservas 3P y 53.8 mil millones de barriles correspondientes a recursos prospectivos totales, de los cuales cerca del 55% se encuentra en aguas profundas del Golfo de México. (PEMEX, 2006)

El hecho de que más de la mitad de los recursos prospectivos se encuentren en aguas profundas del Golfo de México da vida precisamente a esta investigación, ya que México posee una serie de retos pendientes en dicha área, que no sólo le impiden iniciar los trabajos que le permitan aprovechar la riqueza petrolera prospectiva, sino que de no resolverse en el corto plazo, se pondría severamente en peligro la posible explotación de dichos recursos energéticos en beneficio de la nación.

De manera concreta, México aún no termina de definir sus fronteras marítimas en el Golfo de México y, por otra parte, nuestro país carece de las tecnologías necesarias para conducir su industria petrolera hacia la exploración y explotación en las aguas profundas del Golfo. Lo que permite visualizar claramente que la falta de soluciones a las problemáticas planteadas, ineludiblemente tendrá implicaciones futuras en el desarrollo socioeconómico de nuestro país. De ahí la importancia de esta investigación, ya que busca contribuir al debate en torno a las alternativas que le den solución a los problemas ya mencionados.

II. Objetivo General

Proponer acciones en materia de política exterior que le permitan a México estar en condiciones de explorar y explotar nuevos yacimientos petroleros en las aguas del Golfo de

de recursos energéticos. No obstante, para lograr esta meta resulta imprescindible que PEMEX sea capaz de extender sus operaciones petroleras hacia nuevos yacimientos petroleros a lo largo y ancho del país, que sean susceptibles de explotación en el corto y mediano plazos.

Lo anterior sería posible gracias a que el potencial exploratorio de hidrocarburos de México es sumamente prometedor. De acuerdo a estudios realizados por Petróleos Mexicanos, el potencial de la producción petrolera de México podría alcanzar los 100 mil millones de barriles de petróleo crudo, integrados por 46.9 mil millones equivalentes a reservas 3P y 53.8 mil millones de barriles correspondientes a recursos prospectivos totales, de los cuales cerca del 55% se encuentra en aguas profundas del Golfo de México. (PEMEX, 2006)

El hecho de que más de la mitad de los recursos prospectivos se encuentren en aguas profundas del Golfo de México da vida precisamente a esta investigación, ya que México posee una serie de retos pendientes en dicha área, que no sólo le impiden iniciar los trabajos que le permitan aprovechar la riqueza petrolera prospectiva, sino que de no resolverse en el corto plazo, se pondría severamente en peligro la posible explotación de dichos recursos energéticos en beneficio de la nación.

De manera concreta, México aún no termina de definir sus fronteras marítimas en el Golfo de México y, por otra parte, nuestro país carece de las tecnologías necesarias para conducir su industria petrolera hacia la exploración y explotación en las aguas profundas del Golfo. Lo que permite visualizar claramente que la falta de soluciones a las problemáticas planteadas, ineludiblemente tendrá implicaciones futuras en el desarrollo socioeconómico de nuestro país. De ahí la importancia de esta investigación, ya que busca contribuir al debate en torno a las alternativas que le den solución a los problemas ya mencionados.

II. Objetivo General

Proponer acciones en materia de política exterior que le permitan a México estar en condiciones de explorar y explotar nuevos yacimientos petroleros en las aguas del Golfo de

México, con el objeto de asumir en el siglo XXI un rol activo en la industria petrolera internacional en beneficio de nuestra nación.

III. Objetivos Específicos

- a) Exponer el panorama de la industria petrolera mundial en el siglo XXI y los roles actuales y futuros de México y PEMEX en dicha industria.
- b) Plantear algunos retos estratégicos en materia de política exterior que le impiden a México explotar su gran potencial energético en materia de hidrocarburos.
- c) Formular propuestas de solución a los retos planteados, de forma que México pueda participar activamente en el orden energético mundial del siglo XXI.

IV. Marco Metodológico

Esta investigación se apega en términos metodológicos a lo que comúnmente se conoce como “Estudio de Caso,” entendido como una técnica didáctica que tiene por objeto la elaboración de soluciones válidas para los problemas complejos que se presentan en la realidad.

El uso de esta técnica está indicado especialmente para diagnosticar y analizar problemas, así como para la toma de decisiones en torno a éstos. Dentro del enfoque del estudio de caso como estrategia didáctica, se pueden considerar tres modelos básicos, que se diferencian en función de los propósitos metodológicos que se pretenden alcanzar.

Dichos modelos son: modelos centrados en el análisis de casos estudiados y solucionados por especialistas; modelos asociados a la enseñanza en la aplicación de principios y normas legales; y modelos orientados al entrenamiento en la resolución de situaciones. (Martínez y Musitu, 1995)

Tomando en cuenta la clasificación anterior, a lo largo de esta investigación se estructurará un estudio de caso orientado al entrenamiento en la resolución de situaciones, ya que éstos requieren la consideración de un marco teórico y la aplicación de sus prescripciones prácticas para la resolución de determinados problemas, al tiempo que exigen que se atienda la singularidad y complejidad de contextos específicos.

México, con el objeto de asumir en el siglo XXI un rol activo en la industria petrolera internacional en beneficio de nuestra nación.

III. Objetivos Específicos

- a) Exponer el panorama de la industria petrolera mundial en el siglo XXI y los roles actuales y futuros de México y PEMEX en dicha industria.
- b) Plantear algunos retos estratégicos en materia de política exterior que le impiden a México explotar su gran potencial energético en materia de hidrocarburos.
- c) Formular propuestas de solución a los retos planteados, de forma que México pueda participar activamente en el orden energético mundial del siglo XXI.

IV. Marco Metodológico

Esta investigación se apega en términos metodológicos a lo que comúnmente se conoce como “Estudio de Caso,” entendido como una técnica didáctica que tiene por objeto la elaboración de soluciones válidas para los problemas complejos que se presentan en la realidad.

El uso de esta técnica está indicado especialmente para diagnosticar y analizar problemas, así como para la toma de decisiones en torno a éstos. Dentro del enfoque del estudio de caso como estrategia didáctica, se pueden considerar tres modelos básicos, que se diferencian en función de los propósitos metodológicos que se pretenden alcanzar.

Dichos modelos son: modelos centrados en el análisis de casos estudiados y solucionados por especialistas; modelos asociados a la enseñanza en la aplicación de principios y normas legales; y modelos orientados al entrenamiento en la resolución de situaciones. (Martínez y Musitu, 1995)

Tomando en cuenta la clasificación anterior, a lo largo de esta investigación se estructurará un estudio de caso orientado al entrenamiento en la resolución de situaciones, ya que éstos requieren la consideración de un marco teórico y la aplicación de sus prescripciones prácticas para la resolución de determinados problemas, al tiempo que exigen que se atienda la singularidad y complejidad de contextos específicos.

México, con el objeto de asumir en el siglo XXI un rol activo en la industria petrolera internacional en beneficio de nuestra nación.

III. Objetivos Específicos

- a) Exponer el panorama de la industria petrolera mundial en el siglo XXI y los roles actuales y futuros de México y PEMEX en dicha industria.
- b) Plantear algunos retos estratégicos en materia de política exterior que le impiden a México explotar su gran potencial energético en materia de hidrocarburos.
- c) Formular propuestas de solución a los retos planteados, de forma que México pueda participar activamente en el orden energético mundial del siglo XXI.

IV. Marco Metodológico

Esta investigación se apega en términos metodológicos a lo que comúnmente se conoce como “Estudio de Caso,” entendido como una técnica didáctica que tiene por objeto la elaboración de soluciones válidas para los problemas complejos que se presentan en la realidad.

El uso de esta técnica está indicado especialmente para diagnosticar y analizar problemas, así como para la toma de decisiones en torno a éstos. Dentro del enfoque del estudio de caso como estrategia didáctica, se pueden considerar tres modelos básicos, que se diferencian en función de los propósitos metodológicos que se pretenden alcanzar.

Dichos modelos son: modelos centrados en el análisis de casos estudiados y solucionados por especialistas; modelos asociados a la enseñanza en la aplicación de principios y normas legales; y modelos orientados al entrenamiento en la resolución de situaciones. (Martínez y Musitu, 1995)

Tomando en cuenta la clasificación anterior, a lo largo de esta investigación se estructurará un estudio de caso orientado al entrenamiento en la resolución de situaciones, ya que éstos requieren la consideración de un marco teórico y la aplicación de sus prescripciones prácticas para la resolución de determinados problemas, al tiempo que exigen que se atienda la singularidad y complejidad de contextos específicos.

Es importante aclarar que, dentro de este modelo de casos, me centraré en los que pretenden generar propuestas de toma de decisiones para la resolución de problemas. Dicho subgrupo de casos tiene la finalidad de alcanzar el entrenamiento de los individuos en el estudio de situaciones que requieren la resolución de problemas, involucrándolos en el proceso de toma de decisiones que puedan ser más adecuadas en función de la situación estudiada.

Este tipo de casos tiene como punto de partida el estudio descriptivo de la situación en donde se define el problema al que se intenta dar solución. De esta forma, resulta fundamental iniciar esta investigación partiendo del estudio del problema planteándolo dentro del contexto específico en el que tiene lugar.

En este sentido, con el objeto de plantear las problemáticas que México enfrenta en materia de política exterior en términos de exploración y explotación petrolera, cobra coherencia el hecho de exponer como primer punto el panorama de la industria petrolera mundial en el siglo XXI, así como los roles actuales y futuros de México y PEMEX en dicha industria.

Posteriormente, se plantearán de manera específica los retos estratégicos que a México le impiden explotar su gran potencial energético en materia de hidrocarburos, para que con apego al marco teórico, demos paso a las posibles alternativas que le den solución a los retos planteados

En este sentido, la técnica del estudio de caso aportará datos concretos para reflexionar, analizar y proponer las posibles salidas para los retos que nuestro país enfrenta en el Golfo de México, de modo que pueda participar activamente en el orden energético mundial del siglo XXI.

V. Marco Teórico

Considerando que el eje central de esta investigación gira en torno a la capacidad de México para explorar y explotar su riqueza energética en las aguas del Golfo de México, y que para ello requiere dar por concluido el proceso de delimitación de sus fronteras marítimas en dicha zona y disponer de las tecnologías apropiadas para tal efecto, resulta

Es importante aclarar que, dentro de este modelo de casos, me centraré en los que pretenden generar propuestas de toma de decisiones para la resolución de problemas. Dicho subgrupo de casos tiene la finalidad de alcanzar el entrenamiento de los individuos en el estudio de situaciones que requieren la resolución de problemas, involucrándolos en el proceso de toma de decisiones que puedan ser más adecuadas en función de la situación estudiada.

Este tipo de casos tiene como punto de partida el estudio descriptivo de la situación en donde se define el problema al que se intenta dar solución. De esta forma, resulta fundamental iniciar esta investigación partiendo del estudio del problema planteándolo dentro del contexto específico en el que tiene lugar.

En este sentido, con el objeto de plantear las problemáticas que México enfrenta en materia de política exterior en términos de exploración y explotación petrolera, cobra coherencia el hecho de exponer como primer punto el panorama de la industria petrolera mundial en el siglo XXI, así como los roles actuales y futuros de México y PEMEX en dicha industria.

Posteriormente, se plantearán de manera específica los retos estratégicos que a México le impiden explotar su gran potencial energético en materia de hidrocarburos, para que con apego al marco teórico, demos paso a las posibles alternativas que le den solución a los retos planteados

En este sentido, la técnica del estudio de caso aportará datos concretos para reflexionar, analizar y proponer las posibles salidas para los retos que nuestro país enfrenta en el Golfo de México, de modo que pueda participar activamente en el orden energético mundial del siglo XXI.

V. Marco Teórico

Considerando que el eje central de esta investigación gira en torno a la capacidad de México para explorar y explotar su riqueza energética en las aguas del Golfo de México, y que para ello requiere dar por concluido el proceso de delimitación de sus fronteras marítimas en dicha zona y disponer de las tecnologías apropiadas para tal efecto, resulta

fundamental dedicar este apartado al análisis del concepto de la “Política Exterior,” ya que los temas a tratar implican la vinculación de nuestro país con su entorno externo..

Indagar en la política exterior de los Estados significa incursionar en una amplia y compleja gama de fenómenos, en donde confluyen la vida interna de las naciones y sus necesidades externas, agrupándose las aspiraciones, atributos, cultura, conflictos, capacidades, instituciones y rutinas de extensos grupos de individuos que de una u otra forma han logrado mantenerse bajo la identidad de un Estado – Nación. (Rosenau, 1976)

Lograr tener un acercamiento teórico en torno al concepto de la Política Exterior, implica partir de las siguientes consideraciones:

- a) La política exterior de un Estado se origina a partir de una gran diversidad de factores que interactúan entre sí.
- b) Las acciones que un Estado instrumenta en materia de política exterior son llevadas a la práctica por individuos perfectamente identificables, y
- c) Dichas acciones usualmente tienen distintos objetivos y generan resultados diversos.

Debido a la complejidad del concepto de la Política Exterior, diversos autores han desarrollado modelos teóricos para analizar los fenómenos que ligan a una nación con su entorno exterior. En este sentido, James N. Rosenau, uno de los teóricos más reconocidos en la materia, ha propuesto distinguir la política exterior de un Estado bajo tres concepciones:

- como una serie de orientaciones,
- como una gama de compromisos y planes de acción, y
- como acciones o conductas específicas. (Rosenau, 1976)

Primeramente, y de gran complejidad para ser observadas, se encuentran las *orientaciones generales*, que sirven de guía a toda nación cuando éstas se enfrentan a condiciones externas que requieren de acciones o respuestas.

Dichas orientaciones se integran con una serie de actitudes, percepciones y valores que se derivan de las experiencias históricas y de las circunstancias estratégicas que determinan el rol de un Estado en la política internacional. Asimismo, estas orientaciones se encuentran profundamente arraigadas en las tradiciones y aspiraciones de una sociedad, siendo compartidas por la gran mayoría de sus miembros.

Vista como una serie de orientaciones, la política exterior de un Estado puede entenderse como los principios y tendencias generales que determinan su conducta en el sistema internacional. (Rosenau, 1976)

La siguiente concepción, son los *planes concretos y compromisos* que los representantes de un Estado desarrollan para promover y preservar situaciones en el exterior, mismos que deben ser absolutamente consistentes con las orientaciones básicas ya mencionadas. En ocasiones estos planes también son llamados estrategias, decisiones o políticas, y consisten en plantear metas específicas, así como establecer los medios necesarios para alcanzarlas, ya que tienen que erigirse como respuestas apropiadas para las oportunidades y retos que se presentan en el exterior. (Rosenau, 1976)

Es oportuno resaltar que los planes y compromisos citados anteriormente pueden ser percibidos como traducciones de las orientaciones generales de un Estado, así como reacciones al contexto inmediato.

Esta segunda concepción, que tiene como producto final planes y compromisos concretos en materia de política exterior, representa lo que los analistas llaman la “hechura de políticas,” y como tal, guía las acciones de un Estado dirigidas hacia un país en particular, una región o asuntos específicos.

La tercera concepción, que también puede entenderse como una tercera fase en el proceso asociado a la hechura de política exterior, son las *acciones o conductas*. Se trata de los pasos concretos que los representantes de un Estado asumen con respecto a los eventos y situaciones que se presentan en el exterior, estas acciones se derivan de las orientaciones generales ya citadas y de su articulación en compromisos y metas específicas.

Vista desde esta perspectiva, la política exterior consiste básicamente en la conducta externa de los Estados, o dicho de otra forma, lo que los individuos que representan a un

Estado hacen o dejan de hacer en sus interacciones con individuos, grupos y representantes de otros Estados en el mundo. (Rosenau, 1976)

Con el objeto de ampliar el panorama de las concepciones hasta ahora expuestas, es oportuno precisar que estos tres aspectos o concepciones sobre el concepto de política exterior han sido agrupados por otros autores bajo categorías con nombres distintos, sin embargo, todos subdividen la materia de estudio de manera similar.

Así, algunos analistas simplemente diferencian entre: los elementos que representan factores o insumos para la conducta externa de un Estado, los procesos mediante los cuales estos factores se convierten en acciones y las acciones en sí mismas. Otros, por su parte, especialmente aquellos que gustan de aplicar métodos científicos al estudio de las ciencias sociales, abordan las tres concepciones asociadas a la política exterior, respectivamente como variables independientes, intermedias y dependientes en el análisis de política exterior. Finalmente, hay quienes incluso organizan sus estudios distinguiendo tres fases, donde la primera se relaciona con “*inputs*” o “insumos”, la segunda con la toma de decisiones y la tercera con los “*outputs*” o resultados. (Rosenau, 1976)

Si bien las tres concepciones enunciadas representan elementos básicos de distinción en todo análisis de política exterior, existe un elemento conceptual adicional que interviene en todas las fases asociadas con el proceso de hechura de política exterior, el cual se trata de la distinción que existe entre lo que se ha identificado como los ambientes psicológico y operacional. (Sprouts, 1957)

El *ambiente operacional* se refiere a las circunstancias de la política internacional que prevalecen en un tiempo y lugar precisos, mientras que el *ambiente psicológico* se refiere a las circunstancias existentes tal y como son percibidas por los representantes de un Estado. En otras palabras, la distinción radica entre las condiciones objetivas que rodean un evento o situación y las percepciones subjetivas sobre los mismos, entre lo que en realidad sucede y lo que los individuos esperan o desean que suceda. (Sprouts, 1957)

La diferencia entre los ambientes psicológico y operacional cobra importancia al momento de explicar los planes y acciones de política exterior de un Estado, ya que resulta imprescindible tomar en cuenta que los individuos planean y actúan en buena parte sobre la base de sus percepciones y actitudes personales.

Por lo anterior, entender, analizar y explicar el comportamiento de los individuos que representan a un Estado, así como las decisiones que éstos toman, implica tener una visión del mundo lo más fiel posible a la que dichos individuos poseen.

Hasta ahora se han abordado de manera genérica los elementos macro que intervienen en todo proceso de hechura de política exterior, sin embargo, es fundamental profundizar en éstos. Por tal motivo, es preciso describir aquellos factores que se tornan determinantes y condicionantes de los planes y decisiones en materia de política exterior, los cuales son:

1) *Factores que inciden en los planes y decisiones de un Estado en materia de Política Exterior*

Prácticamente cada uno de los aspectos que forman parte de una sociedad, ya sean sus tradiciones, instituciones o capacidades, adquieren un rol de relevancia al momento de tratar de explicar las orientaciones y acciones de una nación hacia el exterior.

Debido a la multiplicidad de factores que intervienen, James N. Rosenau ha generado una matriz de análisis que incluye una serie de “inputs” o “factores” que explican significativamente el comportamiento de las naciones en la política internacional.

Rosenau considera que la forma más fácil de clasificar los factores potenciales que determinan la política exterior de un Estado están en términos de dos *continums*, uno que ubique los factores en función de su variación en el tiempo y otro que los coloque entre diferentes niveles de “agregación sistémica.”

El *continuum* del tiempo contempla en un extremo factores que tienden a ser altamente estables y duraderos, mientras que en el otro extremo se incluyen aquellos que están sujetos a fluctuaciones y cambios en el muy corto plazo.

Por su parte, el *continuum* relativo a la “agregación sistémica”, distingue entre las fuentes que tienen su origen en la idiosincrasia de la elite política, en los procedimientos e instituciones de los gobiernos, de aquellos factores que se originan al margen del gobierno pero dentro de la sociedad, y aquellos que se derivan de circunstancias externas a la sociedad, es decir, en el sistema internacional. (Rosenau, 1976)

La matriz propuesta por James N. Rosenau, en la que se entrecruzan ambos *continums*, puede ser comprendida mediante el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

Factores que intervienen en Planes y Acciones de Política Exterior, listados en términos de su ubicación en los cotinums del Tiempo y de Agregación Sistémica

Continum de Agregación Sistémica	<i>Factores con cambios lentos</i>	Continum del Tiempo	<i>Factores que tienden a cambiar rápidamente</i>
<i>Factores sistémicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño • Geografía 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de poder en el sistema internacional • Alianzas • Tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Factores Situacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Variables externas - Crisis
<i>Factores sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Historia 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico • Estructura social • Opinión Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Factores Situacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Variables internas
<i>Factores gubernamentales</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas • Estructura gubernamental 	
<i>Factores idiosincráticos</i>			<ul style="list-style-type: none"> • Valores • Talentos • Experiencias • Personalidades de los Líderes

Fuente: (Rosenau, 1976)

En relación al cuadro anterior, es preciso remarcar que para ser capaz de identificar los principales factores o “inputs” que determinan la política exterior de un Estado, no es

necesario evaluar la operación o interacción entre éstos. Por lo anterior, dicho cuadro únicamente representa un esquema de categorización diseñado para facilitar la evaluación de las diversas formas de intervención de los factores en los planes y acciones instrumentadas por un Estado, y que a continuación serán descritos con mayor exactitud.

- *Tamaño*

Entre los atributos que son considerados como determinantes entre las orientaciones, planes y acciones de la política exterior de una nación, se encuentra el tamaño de un Estado. Se ha comprobado que la extensión territorial y la explosión demográfica de éstos condicionan los ambientes psicológico y operacional de los individuos.

El tamaño implica los recursos humanos y no humanos, o la falta de éstos, que le permiten a un Estado moverse en la dirección de sus metas, aunque el tamaño de un Estado no siempre se correlaciona de manera perfecta con su disponibilidad de recursos.

La magnitud del territorio de un Estado y de su población usualmente no tienen cambios significativos a lo largo del tiempo, o en su defecto los cambios son mínimos en cuestión de territorio y extremadamente lentos en lo relativo a la población.

Por tal motivo, en términos de la agregación sistémica que ya se ha expuesto, el tamaño relativo de un Estado conduce a crear percepciones en torno a su rol internacional y por ello a este factor se le ubica entre los Factores Sistémicos. Sin embargo, también es fundamental reconocer que el tamaño absoluto de un país determina además sus necesidades internas y limita su impacto externo, por lo que también tiene ciertas implicaciones en el ámbito social. (Rosenau, 1976)

- *Geografía*

Los factores geográficos como fuentes de decisiones y acciones en materia de política exterior funcionan de manera similar al tamaño de un Estado. La configuración de la tierra, su fertilidad y clima, así como su ubicación relativa con respecto a otras masas de tierra y recursos hidráulicos, entre otros elementos, contribuyen a determinar los ambientes psicológico y operacional de los individuos. En este sentido, la geografía limita el grado de autosuficiencia de un pueblo e influye en sus percepciones de lo que se requiere para

alcanzar sus metas, así como en los esfuerzos a instrumentar para mantener los lazos apropiados con el exterior. (Rosenau, 1976)

Debido a que los elementos geográficos representan insumos sumamente relevantes para la política exterior de una nación, es fundamental ser cuidadoso y no abordarlos como fuerzas inexorables que determinan de manera absoluta las percepciones y elecciones de líderes y pueblos. Ciertamente, la geografía representa una importante fuente para las orientaciones y conductas de una sociedad, sin embargo, no representa una variable determinista.

Por otra parte, resulta relevante identificar que tal como sucede con el tamaño de un Estado, la geografía experimenta cambios muy lentos, aún cuando ocasionalmente la intervención humana ha modificado la geografía. Finalmente y, en relación al *continuum* asociado a la agregación sistémica, los atributos que la geografía posee para definir la política exterior de un país, la sitúan en un punto relativamente intermedio entre las fuentes sistémicas y las sociales.

- *Desarrollo Económico*

En otro orden de ideas, el grado de progreso de la economía de un Estado hacia una estructura industrial moderna también juega como una fuente para los planes y conductas en política exterior. En este sentido, las sociedades industriales poseen necesidades diferentes que los países menos desarrollados, y por tanto los vínculos que establecen con el exterior también son distintos.

Existen además otras formas en las que el nivel de desarrollo económico opera como una variable independiente, por ejemplo, en la capacidad o independencia de un Estado para formular e implantar planes y estrategias de política exterior.

Es importante tener presente que el progreso económico de una nación no es un proceso que se desarrolla de forma rápida, de hecho, generalmente requiere de años e incluso décadas, aunque tampoco es una variable que evolucione tan lentamente como las anteriormente descritas. Asimismo, se trata de una variable interna que está directamente asociada a la estructura social de un Estado. Por lo anterior a esta variable se le ha ubicado en un punto intermedio entre ambos *continums*.

- *Cultura e Historia*

Otro tipo de variables de carácter social, incluso más estables y duraderas que aquellas asociadas con el desarrollo económico, involucran las normas y tradiciones que marcan las relaciones que se establecen entre los miembros de una sociedad, las interpretaciones que tienen de su herencia común y todos los medios por los que se sostienen los lazos comunitarios.

Los valores, normas, tradiciones y memorias pueden representar elementos ampliamente compartidos por una sociedad, o bien pueden erigirse como fuerzas divisorias entre los diferentes sectores que conforman una comunidad. De esta forma, al tener una implicación directa en la unidad social que prevalezca entre un grupo de individuos, estos elementos pueden favorecer o entorpecer la etapa de formulación de los planes de política exterior de una nación, así como la conducción específica de sus asuntos externos. (Rosenau, 1976)

Expresado en otros términos, es altamente razonable establecer la hipótesis de que si un pueblo está unificado por una cultura y experiencia histórica común, más claro y directo será este pueblo al momento de establecer metas colectivas, y por tanto, también es más probable que conduzca sus acciones de política exterior de manera exitosa.

La importancia de la cultura como un factor trascendente en materia de política exterior se hace manifiesta cuando uno observa los diversos Estados-Nación que son víctimas de la división interna entre diversos segmentos poblacionales, que ha llegado incluso a generar cruentas guerras civiles ocasionadas en buena medida por el hecho de que las fronteras de los modernos Estados-Nación no corresponden necesariamente con aquellas que diferencian culturas.

Vale la pena precisar que la influencia de los factores culturales en la formulación e implementación de la política exterior, no se limita al impacto que tienen en la unidad social. Igual de importante resultan los procesos mediante los cuales los contenidos de las normas y prácticas compartidas por la sociedad contribuyen a determinar los planes que se formulan y las prácticas que se instrumentan con respecto al mundo exterior. En este

sentido, los valores fundamentales de una sociedad generalmente funcionan como pilares para establecer metas y delimitar los métodos a emplear para alcanzarlas.

Por último, los factores culturales no solamente forman parte de las fuentes sociales, ya que se encuentran profundamente arraigadas en la estructura de una sociedad, sino que además se erigen como uno de los insumos más estables y duraderos para la estructuración de una política exterior. De ahí su posición en la matriz establecida por Rosenau.

- *Estructura de Poder en el Sistema Internacional - Alianzas*

Moviéndonos en la clasificación de variables que son estables y duraderas a las que experimentan cambios de manera más frecuente, y yendo más allá del *Desarrollo Económico*, existen otras variables de carácter sistémico, social y gubernamental que intervienen en el proceso de hechura de la política exterior.

En esta línea, una de las variables sistémicas de mayor relevancia es el patrón de relaciones que prevalece entre los Estados más poderosos en cualquier Era histórica. La estructura de poder formada por estas relaciones puede ser muy variada, dependiendo del número de grandes poderes involucrados y la distribución de capacidades que prevalece entre éstos.

De esta forma, dicho patrón puede dar origen a un sistema en el que predomine un balance de poder entre varios estados, o bien, a un sistema bipolar e incluso a un rígido sistema unipolar. (Rosenau, 1976)

Independientemente de la estructura de poder que se genere, lo cierto es que esta variable sistémica resulta ser de gran trascendencia en el proceso de hechura de la política exterior. Lo anterior se hace manifiesto con el hecho de que las reglas o tendencias generales que rigen la política exterior de una nación, usualmente se derivan en alguna medida de los arreglos mediante los cuales las grandes potencias enfrentan los conflictos e interactúan con otros para tratar los asuntos de su interés en la agenda internacional.

Es posible que estas grandes líneas de acción marcadas por las potencias no se identifiquen explícitamente, sin embargo, su relevancia no puede ser soslayada. Asimismo, la influencia de esta variable sistémica, que generalmente es analizada en un contexto global, desempeña un rol similar en los planos regional y subregional.

En este sentido, todos los países que integran una región poseen un determinado rol desde el punto de vista global, sin embargo, seguramente entre ellos habrá diferencias de capacidades, lo que dará pie a la conformación de una estructura jerárquica que incidirá en las relaciones que establecen unos con otros en el plano regional. (Rosenau, 1976)

Es oportuno resaltar que las alianzas, aunque se derivan en parte de la estructura de poder que prevalece en el sistema internacional, también se erigen como una variable sistémica que funge como insumo para definir la política exterior de las naciones y además tiene un carácter relativamente estable y duradero.

- *Tecnología*

Por su parte, la tecnología y los cambios que ésta motiva pueden ser también factores de peso en todo proceso de política exterior, operando en parte como variables sistémicas y en parte como variables derivadas de la estructura social, que suelen además ubicarse en un punto intermedio en el *continuum* del tiempo.

Por ejemplificar de alguna forma la influencia de esta variable, los cambios tecnológicos pueden alterar las capacidades económicas y militares de una sociedad, y en consecuencia modificar su rol y estatus en el sistema internacional.

- *Estructura Social*

Los privilegios y oportunidades de desarrollo disponibles para los diversos sectores sociales de una nación también inciden en la formulación de política exterior. En este sentido, la estructura social de un pueblo y los cambios que experimenta son detonantes del grado de conflicto o armonía que prevalece dentro de una sociedad.

Si los prejuicios históricos y los valores culturales le asignan un status bajo y escasos privilegios a ciertos grupos, entonces es probable que exista un extenso conflicto interno y que la política exterior de ese Estado muestre la intensidad de dicho conflicto.

Paralelamente, si extensos sectores poblacionales carecen de acceso a oportunidades de desarrollo, la base de apoyo de la elite política será limitada y por tanto su margen de acción en política exterior será restringido.

- *Opinión Pública*

Las posiciones de la opinión pública en torno a los eventos de carácter interno o externo, pueden llegar a constituir una importante fuente de política exterior de carácter social. Sin embargo, es importante reconocer que aún en los sistemas políticos más flexibles y abiertos, los representantes del Estado rara vez basan sus planes y actividades completamente en función de las demandas ciudadanas. Por tanto, la opinión pública usualmente sigue las decisiones en materia de política exterior, en lugar de guiar el proceso. (Rosenau, 1976)

Lo anterior, da pie a considerar en este apartado la dinámica que determina la integración de la agenda de un gobierno. En este sentido, es ampliamente aceptada la idea de que la relación entre el gobierno y los diferentes grupos de interés que buscan influenciar la agenda, depende de los intereses y la capacidad institucional del Estado. (Smith, 1993)

La capacidad institucional del Estado depende a su vez de la relación que exista entre la autonomía de un Estado y lo que comúnmente se denomina Redes de Política, que pueden entenderse como un conjunto de organizaciones o agentes que se relacionan entre sí a través de la dependencia de recursos y que se distinguen de otros conjuntos de organizaciones por rupturas en la estructura de dependencias de recursos. (Benson, 1982)

Bajo esta óptica, los vínculos que prevalecen en una Red de Política son generados por la necesidad o dependencia que tienen los actores de información, conocimiento, legitimidad o cualquier otro tipo de recursos. (Nunan, 1998).

Por tanto, es posible establecer que en toda Red de Política prevalece una situación de interdependencia de recursos entre los diversos actores, de los que el Estado forma parte, y en consecuencia su rol estará en función de su autonomía relativa.

Se han identificado comúnmente tres tipos de autonomía del Estado, que son:

a) Autonomía I: Se presenta cuando las preferencias de un Estado y las de su sociedad difieren, y en consecuencia los representantes del Estado actúan en función de sus propias preferencias.

b) Autonomía II: Se genera cuando las preferencias que prevalecen entre la sociedad y los representantes de un Estado son diferentes, sin embargo, éstos últimos logran convencer a la sociedad de modificar sus preferencias.

c) Autonomía III: Existe cuando las preferencias de una sociedad y de aquellos que representan a un Estado son similares o coincidentes. (Smith, 1993)

Es importante resaltar que el tipo de relación que exista entre el Estado y los diferentes actores con los que interactúa, inevitablemente se verá reflejada en el tipo de red que se genere. En este sentido, el tipo de red con mayor apertura y pluralidad es comúnmente la Red de Política que ha sido denominada “*Issue Networks*” o “*Redes de Asuntos*.” Esta se trata de una red formada por aquellos interesados en un área de política, incluyendo las autoridades gubernamentales, los legisladores, el sector privado, los grupos que hacen cabildeo e incluso académicos y periodistas, que se caracteriza por generar constantemente debate y críticas en torno a las políticas y por proponer activamente alternativas a las mismas. (Marsh, D; R.A.W. Rhodes; 1992)

Resulta fundamental reconocer además que dentro de toda Red de Política existen actores que se sitúan en el centro o en la periferia de la misma. Los actores localizados en el centro tienen más oportunidades de comunicarse e intercambiar recursos, y en consecuencia son los que ostentan mayor poder al momento de que el Estado formula e instrumenta una política.

En consecuencia, las manifestaciones de los actores ubicados en la periferia son generalmente excluidas, y por lo tanto, éstos deben ser capaces de superar ciertas barreras para lograr influenciar a los actores que se ubican en el centro de la red. (Daugbjerg, 1996)

Por último, es importante manifestar que un asunto puede incorporarse a la agenda de un gobierno cuando diversos actores de una Red de Política perciben dicha situación como problemática y en consecuencia, logran ubicarse en el centro de dicha Red. Sin esta percepción un asunto no llegaría a ser parte de de la agenda de gobierno.

- *Rendición de Cuentas*

Existen por otra parte, una serie de variables gubernamentales que varían con cierta frecuencia. Bajo esta óptica, el grado de rendición de cuentas de los funcionarios públicos,

ya sea a través de elecciones, competencia de partidos o cualquier otro medio, tiene importantes consecuencias para los contenidos de los planes desarrollados y las actividades efectuadas en los asuntos de carácter exterior.

La lógica es sencilla, siguiendo el concepto de Redes de Política, mientras más interdependencia exista entre Estado y Sociedad, es más probable que los grupos de interés logren influir en la integración de la agenda de gobierno. Dicho de otra forma, mientras más abierto sea un sistema político, es más probable que las demandas ciudadanas se articulen coherentemente, y que estas demandas sean transmitidas en tiempo y forma a los encargados de la “hechura de la política exterior” para ser integradas en los planes y acciones de política exterior. (Rosenau, 1976).

- *Estructura Gubernamental*

Es oportuno recalcar que en los gobiernos democráticos, la estructura política también aporta insumos para los contenidos y la calidad de la política exterior. Las distinciones entre los sistemas parlamentarios y presidenciales, por una parte, y los sistemas bipartidista y multipartidista por otra, constituyen elementos a resaltar.

En los sistemas parlamentarios, el ejecutivo es electo por la legislatura, mientras que en el sistema presidencial, tanto el ejecutivo como el legislativo son electos de forma independiente. En consecuencia, en éste último caso, la relación entre ejecutivo y legislativo tiende a ser mucho más restringida e incierta que en el primer caso, y estas diferencias pueden afectar el grado de ambigüedad o continuidad que caracteriza los planes en política exterior.

De manera similar, un sistema bipartidista, independientemente de la relación que prevalezca entre el ejecutivo y el legislativo, suele generar insumos que difieren de aquellos creados en un sistema multipartidista. En éste último, una gran diversidad de intereses deben ser conciliados, lo que obliga que las decisiones tengan que ser pospuestas o incluso evitadas. En contraste, en un sistema bipartidista regularmente existen claras mayorías en control de ciertos procesos de política pública y éstas pueden ser en consecuencia decisivas en la conducción de la política exterior. (Rosenau, 1976)

Por último, incluso el grado de homogeneidad o heterogeneidad del Estado puede generar insumos que intervienen en los planes y acciones de política exterior. En este sentido, el Estado es por naturaleza un ente heterogéneo, compuesto por una gran diversidad de actores, agentes u organizaciones que intervienen en el proceso de hechura de toda política pública, por lo que el Estado actúa generalmente como una entidad poco unificada. En consecuencia, en la medida que la multiplicidad de intereses de los actores que integran al Estado logre ser conciliada, existirán posturas concretas y unificadas que facilitarán la hechura de la política exterior y su posterior implementación.

- *Factores situacionales: internos y externos*

De manera adicional a las fuentes de política exterior de carácter estable y duradero que se encuentran inmersas en las estructuras internacional o sistémica, social y gubernamental, existen otro tipo de insumos que están arraigados en la cotidianidad del día a día. Se trata de variables situacionales que pueden ser tanto de carácter internacional, como doméstico.

De esta forma, los planes de política exterior deben dar respuesta a las exigencias de situaciones particulares, y los estímulos inmediatos que emanan de dichas situaciones también representan variables a considerar en todo proceso de hechura de política exterior.

Lo anterior no significa que los insumos inmediatos se antepongan a las fuentes estructurales ya descritas. En realidad, las naciones deben enfrentarse con los estímulos inmediatos que se generan en el entorno internacional, haciéndolo en el contexto de las variables de largo plazo que operan en todo momento. Por tanto, se genera una continua interacción entre las variables inmediatas y aquellas que son más estables y duraderas. (Rosenau, 1976)

- *Personalidades de los Líderes*

La última categoría de variables agrupa una serie de características en el plano personal de aquellos individuos que tienen la responsabilidad de diseñar, programar e instrumentar estrategias y/o acciones en materia de política exterior.

En este rubro se incluyen las actitudes y personalidad que caracterizan a un líder, y que lo distinguen de otros individuos. Las creencias y percepciones de un líder en torno al

sistema internacional y los objetivos a perseguir en materia de política exterior, sus fortalezas y debilidades intelectuales para analizar información y tomar decisiones, sus necesidades emocionales, el *background* político del que dispone, entre otros elementos, constituyen factores idiosincrásicos que influyen en la planeación y ejecución de la política exterior de un Estado.

De cualquier forma, es importante mencionar que el grado de relevancia de este tipo de factores es incierto, ya que todo líder está sujeto a una serie de roles gubernamentales, sociales y sistémicos, que limitan el impacto de sus cualidades individuales. (Rosenau, 1976)

2) *Estrategias, Planes, Decisiones y Acciones Específicas en materia de Política Exterior*

Haciendo la transición hacia las variables intermedias, que son aquellas mediante las cuales los insumos de la política exterior se convierten en resultados específicos, resulta imprescindible partir de la premisa de que los factores internos o externos a los que se enfrenta un Estado se convierten en productos o resultados, ya sean compromisos, estrategias, planes, decisiones o acciones, sólo cuando éstos son analizados, evaluados y conciliados por individuos concretos, ya que son éstos quienes se encargan de la toma de las decisiones que vinculan a una sociedad con el exterior.

En este sentido, la conversión ocurre en dos planos, a nivel interno en cada individuo y entre individuos. En el plano intraindividual, se registran percepciones, tendencias y procesos intelectuales a través de los cuales los hacedores de políticas identifican, reúnen y evalúan información y alternativas de elección. A nivel interpersonal, el centro de atención lo ocupan los procesos organizacionales de negociación e interacción que dan pie a alcanzar decisiones colectivas entre los hacedores de políticas. (Rosenau, 1976)

Es menester identificar por otra parte que las decisiones en política exterior, que en sí representan la fase final de todo proceso de hechura de política exterior, se originan también gracias a una serie de tareas que los tomadores de decisiones deben desarrollar.

Lo anterior significa que tomar decisiones realistas que discrepen lo mínimo posible del ambiente operacional requiere de diversas tareas intelectuales, que incluyen la colección y análisis de información sobre eventos y tendencias en el exterior, la identificación de

insumos generados en la escena doméstica, el desarrollo de metas en el contexto de estímulos internos y externos, la formulación de caminos alternos para alcanzar dichas metas, la ponderación de los costos y beneficios que implica seguir cada uno de los cursos de acción, limitar el rango de alternativas en términos de costo-beneficio, la predicción de posibles reacciones domésticas e internacionales para cada una de las opciones a elegir, la movilización de recursos necesarios para implementar la mejor alternativa, los pasos a seguir tras la decisión y las medidas que aseguren el éxito de la opción implementada. (Rosenau, 1976)

Ahora bien, indiquemos que si todas estas acciones se desarrollan cuidadosamente, la política exterior resultante les permitirá a los representantes del Estado alcanzar los objetivos planeados. Sin embargo, lo cierto es que este proceso racional para formular e implementar una política difícilmente es llevado a la práctica, ya que siempre existen factores irracionales que intervienen prácticamente en cada etapa del proceso y que lo distorsionan. En este sentido, la dinámica de los eventos y situaciones en el sistema internacional condicionan el tiempo disponible para ejecutar las acciones que el modelo racional exige, la información disponible en torno a eventos internos y externos casi siempre es incompleta, generando así variantes entre los ambientes psicológico y operacional. Asimismo, las situaciones en el exterior usualmente se contraponen unas con otras, por lo que las acciones racionalmente calculadas y apropiadas para una situación, generalmente tienen un impacto inapropiado para otras situaciones, y finalmente las motivaciones, actitudes y percepciones de los individuos intervienen seriamente en la capacidad de los hacedores de políticas para desarrollar las actividades enmarcadas en el modelo racional. (Rosenau, 1976)

Como se puede observar son múltiples los factores que influyen en la construcción de la política exterior de los Estados y diversos los papeles que desempeñan los actores que intervienen en su desarrollo, por ello, todo lo expuesto nos permite consolidar las bases sobre las cuales se fundamenta esta investigación, con la finalidad de marcar las líneas a seguir que sustenten la presente propuesta.

IV. Desarrollo de la investigación.

insumos generados en la escena doméstica, el desarrollo de metas en el contexto de estímulos internos y externos, la formulación de caminos alternos para alcanzar dichas metas, la ponderación de los costos y beneficios que implica seguir cada uno de los cursos de acción, limitar el rango de alternativas en términos de costo-beneficio, la predicción de posibles reacciones domésticas e internacionales para cada una de las opciones a elegir, la movilización de recursos necesarios para implementar la mejor alternativa, los pasos a seguir tras la decisión y las medidas que aseguren el éxito de la opción implementada. (Rosenau, 1976)

Ahora bien, indiquemos que si todas estas acciones se desarrollan cuidadosamente, la política exterior resultante les permitirá a los representantes del Estado alcanzar los objetivos planeados. Sin embargo, lo cierto es que este proceso racional para formular e implementar una política difícilmente es llevado a la práctica, ya que siempre existen factores irracionales que intervienen prácticamente en cada etapa del proceso y que lo distorsionan. En este sentido, la dinámica de los eventos y situaciones en el sistema internacional condicionan el tiempo disponible para ejecutar las acciones que el modelo racional exige, la información disponible en torno a eventos internos y externos casi siempre es incompleta, generando así variantes entre los ambientes psicológico y operacional. Asimismo, las situaciones en el exterior usualmente se contraponen unas con otras, por lo que las acciones racionalmente calculadas y apropiadas para una situación, generalmente tienen un impacto inapropiado para otras situaciones, y finalmente las motivaciones, actitudes y percepciones de los individuos intervienen seriamente en la capacidad de los hacedores de políticas para desarrollar las actividades enmarcadas en el modelo racional. (Rosenau, 1976)

Como se puede observar son múltiples los factores que influyen en la construcción de la política exterior de los Estados y diversos los papeles que desempeñan los actores que intervienen en su desarrollo, por ello, todo lo expuesto nos permite consolidar las bases sobre las cuales se fundamenta esta investigación, con la finalidad de marcar las líneas a seguir que sustenten la presente propuesta.

IV. Desarrollo de la investigación.

◆ *Contexto*

El Petróleo.

El petróleo es un recurso natural no renovable que aporta la mayor proporción de energía que se consume en el mundo. De manera específica, se trata de un líquido bituminoso de origen natural formado por diferentes sustancias orgánicas, especialmente por una combinación de carbono e hidrógeno, pero que puede contener además compuestos de azufre, oxígeno y nitrógeno.

Aunque no hay una teoría probada sobre el origen del petróleo, existe una hipótesis generalmente aceptada que postula que, el petróleo es resultado de un complejo proceso físico-químico en el interior de la Tierra, donde la elevada presión y las altas temperaturas hacen que seres como algas marinas y pequeños animales se descompongan hasta convertirse en aceite y gas.

El proceso inicia durante la era terciaria, cuando restos de peces y algas fueron sepultados por sedimentos como arena y arcilla en el fondo de lagos y mares. Esto, junto a la alta temperatura y presión elevada, ocasionó la descomposición de estos organismos, dando así origen al petróleo.

Posteriormente, en la era cuaternaria, los movimientos en la corteza terrestre modificaron la conformación de los mantos sedimentarios, provocando que éstos se plegaran y que el petróleo migrara hacia los espacios de rocas porosas como areniscas y calizas.

Por lo anterior y debido a su origen, el petróleo tiene las siguientes características básicas:

- a) Se halla en cuencas sedimentarias
- b) Está impregnado en formaciones de tipo arenoso o calcáreo
- c) Su color varía entre el ámbar y el negro
- d) Se presenta en estado líquido o gaseoso.

Es importante saber además que el petróleo está constituido por miles de compuestos químicos, lo que da origen a diversos tipos de crudo. En este sentido la industria mundial de hidrocarburos clasifica las distintas variedades de petróleo en función

de su densidad en grados API, que es un parámetro establecido por el Instituto Americano del Petróleo (American Petroleum Institute)

Bajo este contexto, a mayor densidad API, el valor industrial del crudo también será mayor, ya que tendrá mayor pureza y calidad. Finalmente, el API también establece la norma según la cual se debe comercializar el petróleo crudo: por barriles y cada barril equivale a 159 litros.

Principales Provincias Petroleras en el Mundo.

En la actualidad se conocen en el mundo cerca de 250 cuencas petroleras, las cuales contienen más de 50 mil yacimientos de petróleo y gas. Adicionalmente, cerca de 350 cuencas se consideran prospectivas, lo que significa que tienen posibilidades de ser productoras de hidrocarburos en el futuro. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

La distribución geográfica de estas cuencas presenta, sin embargo, un comportamiento irregular a nivel mundial, y en consecuencia los recursos de petróleo recuperable conocidos se encuentran concentrados en tan sólo unas cuantas regiones del mundo.

El siguiente cuadro muestra las principales provincias geológicas que actualmente están en explotación y que tienen una recuperación calculada en más de 10 mil millones de barriles de petróleo, o que en su defecto la alcanzarán una vez que tengan mayor desarrollo.

Cuadro No. 2
Distribución de Yacimientos Petroleros Supergigantes y Gigantes por Provincia Geológica

Provincia (País)	No. De Yacimientos Gigantes
Alberta (Canadá)	8
Reforma (México)	4
Sonda de Campeche (México)	4
North Slope (Estados Unidos)	1
Los Ángeles (Estados Unidos)	5
San Joaquín (Estados Unidos)	7
Perman (Estados Unidos)	16
East Texas (Estados Unidos)	3
Gulf Coast (Estados Unidos)	7

Mississippi Delta (Estados Unidos)	7
Maracaibo (Colombia-Venezuela)	7
Maturín (Trinidad, Venezuela)	8
Mar del Norte	14
Volga-Ural (ExURSS)	8
Siberia Occidental (ExURSS)	14
Cáucaso Norte (ExURSS)	9
Ery Oriental (Argelia-Túnez)	4
Sirte (Libia)	15
Delta del Níger (Nigeria)	6
Árabe-Irania (Medio Oriente)	79
Sang Liao (China)	1
Tamir (China)	3
Sumatra Central (Indonesia)	4
Total: 23 provincias	234

Fuente: Yuri Zabrodotsky, El mundo visto a través del petróleo, Bogotá, Ediciones Instituto de Intercambio Cultural Colombo-Soviético, 1992.

Es preciso señalar que la producción acumulada y las reservas identificadas en estas 23 provincias, representan aproximadamente 86% del petróleo que se ha descubierto y recuperado en el mundo. Esta superioridad proviene del hecho de que estas provincias contienen todos los yacimientos supergigantes conocidos, así como 227 de los 272 yacimientos gigantes de los que se tenga registro en la actualidad.

Es importante destacar también que las provincias enumeradas sólo representan una pequeña porción de las provincias conocidas del mundo. Como se citó anteriormente, existen por lo menos 600 provincias petroleras, de las cuales unas 250 han sido exploradas. Asimismo, es oportuno remarcar que de las 350 restantes, 70 se encuentran en regiones polares o en cuencas marítimas profundas. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

En cuanto a los yacimientos considerados supergigantes, vale la pena agregar que hasta finales de los años ochenta se conocían 33 campos petroleros de este tipo, de los que 25 se hallan en la región del Medio Oriente. Por su parte, otros 15, de los cuales 10 también se encuentran en Medio Oriente, están clasificados como supergigantes en potencia.

Se sabe también que ninguna provincia aparte del Medio Oriente contiene más de un campo supergigante, aunque México tiene los campos de Reforma, Sonda de Campeche, Chicontepec y Ocosingo, que han sido catalogados entre supergigantes y gigantes. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

De manera puntual, las provincias Árabe-Irania, Sirte, Maracaibo, Siberia Occidental, Volga-Ural, Slope del Norte, Ery Oriental, Sang Liao, la Sonda de Campeche y Texas del Este contienen yacimientos supergigantes. Asimismo, las provincias de Reforma en México y Sumatra en el Sureste Asiático, tienen yacimientos supergigantes en potencia, mientras que las provincias de Alberta y Maturín poseen depósitos de extensas dimensiones que posiblemente lleguen a ser clasificadas como supergigantes.

En todo caso, no se descarta la posibilidad de encontrar nuevos yacimientos supergigantes en las provincias productoras conocidas. En el Medio Oriente, por ejemplo, existen aún áreas prometedoras que no han sido suficientemente exploradas y perforadas, siendo las más notables las localizadas en el Rub Al Khali de Arabia Saudita y gran parte del centro y sur de Irak. Fuera del Oriente Medio, aunque son escasas las posibilidades de encontrar supergigantes en cualquier provincia, el Golfo de México parece ser una zona bastante prometedora. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Reservas de Hidrocarburos y su distribución geográfica mundial.

En términos generales se puede decir que las reservas mundiales de petróleo, gas natural y carbón son abundantes en la actualidad. De ahí que se pueda pensar, que el factor escasez esté perdiendo significado por lo menos para los próximos 15 años. En este sentido, al ritmo actual de consumo, el mundo tiene petróleo para no menos de 50 años, gas natural para 65 años y carbón para los próximos 236 años. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

En lo que respecta al petróleo, resulta oportuno puntualizar que las últimas estimaciones en torno a las reservas recuperables se han incrementado con el paso del tiempo. En este sentido, de los 0.6 trillones de barriles recuperables que se conocían en 1940, los últimos estudios de la United States Geological Survey (USGS) arrojan una cifra de 3.3 trillones de barriles de petróleo crudo disponibles. (OPEP, 2004)

En consecuencia, a pesar de que las estimaciones en torno a las reservas petroleras deben ser tomadas con cautela debido a la incertidumbre que caracteriza al mundo, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) también afirma con cierto grado de seguridad que las reservas de petróleo serán suficientes para satisfacer el crecimiento de la demanda global de crudo por lo menos hasta el 2025. (OPEP, 2004)

Es importante destacar por otra parte, que estas estimaciones positivas se deben a la disponibilidad de mayor y mejor información obtenida gracias a los avances tecnológicos. De esta forma, los avances y usos de tecnologías recientes de tercera generación en los sectores de la exploración, caracterización de yacimientos, producción y la recuperación de petróleo, respectivamente, han elevado cada vez más el volumen de reservas recuperables a costos cada vez menores.

En otro orden de ideas, si bien las estimaciones en torno a las reservas petroleras son altamente alentadoras, los problemas se generan cuando uno toma en consideración que las reservas probadas de petróleo y gas están distribuidas de manera irregular a lo largo y ancho del planeta. En este sentido, esta situación ha sido causa de diversos problemas políticos y económicos internacionales, muchos de los cuales derivan incluso en enfrentamientos de índole geopolítico.

La desigual distribución de reservas probadas de hidrocarburos se refleja en el hecho de que del total de éstas, aproximadamente el 66% se localiza en el Cercano y Medio Oriente. Así, comparativamente con el Medio Oriente, en el Sureste Asiático, Europa Occidental y América del Norte hay pocas reservas petroleras, lo que explica la importancia estratégica de la primera zona y la posición de vulnerabilidad energética del resto. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Cabe destacar que la distribución de las reservas probadas mundiales se ha mantenido irregular, a pesar de que en los últimos años Norteamérica y Europa Occidental han llevado a cabo intensos programas de exploración y explotación petrolera. Para ello han utilizado tecnologías de punta, entre las que se incluyen el método sísmico tridimensional y la denominada cuarta dimensión en todas las etapas de caracterización de yacimientos. Sin embargo, hasta el momento las reservas probadas de estas naciones, lejos de crecer, están disminuyendo.

En contraste a lo que sucede en Europa, Norteamérica y Asia Occidental, en el Sureste Asiático y África, las reservas han encontrado una tendencia de expansión, de esta forma, China está resurgiendo en el Sureste Asiático y actualmente se ha consolidado como el país con las mayores reservas probadas en la región. Asimismo, dentro de este contexto, le siguen a China, aunque muy lejos, Indonesia, India y Malasia. Por lo que respecta al continente africano, Libia, Nigeria y Argelia encabezan la lista de países con mayor volumen de reservas probadas de petróleo y gas.

En el caso de América Latina y el Caribe, las reservas petroleras crecieron sustancialmente entre 1970 y 2001, en gran medida producto de las incorporaciones efectuadas por México, que en la actualidad utiliza únicamente aproximadamente 20% de su territorio con prospectivas petroleras. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Por su parte, Venezuela revalorizó sus reservas a mediados de los ochenta, generando también un impulso significativo para la curva regional de las reservas petroleras probadas. De cualquier forma, es preciso señalar que en los últimos años, el perfil de las reservas latinoamericanas ha permanecido prácticamente estancado.

Producción actual de hidrocarburos.

Moviéndonos del tema de las reservas petroleras a la producción mundial de hidrocarburos del día a día, tenemos que en el año 2003, se produjeron en el mundo diariamente cerca de 82 millones de barriles de petróleo crudo y 32 millones de barriles de petróleo crudo equivalente en gas natural. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Las cifras anteriores cobran sentido si se toma en cuenta que existen analistas que hablan de un punto máximo en la producción petrolera mundial, ubicándolo en el momento que se alcance el 50% de las reservas recuperables, es decir, que se ha llegado a estimar que la producción de petróleo convencional podría alcanzar su punto cumbre cerca del año 2010. (OPEP, 2004)

En todo caso, las afirmaciones anteriores pierden validez si consideramos que las últimas estimaciones en torno a las reservas recuperables, efectuadas por la US Geological Survey (USGS) han arrojado crecimientos significativos.

De hecho, cada vez que estas estimaciones se han efectuado, la producción acumulada, como porcentaje de la base de reservas estimada, ha permanecido relativamente estable por abajo del 30%, esto debido a que el crecimiento en el tamaño de la base de reservas ha hecho que el punto cúspide de producción se vaya alejando. (OPEP, 2004)

De cualquier forma, el tema de la producción petrolera no está exento de problemáticas, pues tal y como sucede con las provincias geológicas y las reservas probadas de petróleo, la producción de petróleo y gas también es bastante irregular en términos geográficos.

Como punto de partida, es preciso reconocer que el hecho de ser dueños de enormes o pequeñas cantidades de reservas de hidrocarburos no tiene ninguna relación con la actividad humana, contrariamente a lo que sucede con la producción petrolera, en donde interviene significativamente el desarrollo científico-tecnológico del sector petrolero, que en los últimos años se ha acelerado de manera notable, sobre todo en los países industrializados que son por cierto, los mayores consumidores de hidrocarburos.

Bajo esta lógica, se advierte que debido a las limitadas reservas de petróleo y gas en su subsuelo, las naciones de Europa Occidental, junto con Estados Unidos, han introducido de manera constante una serie de innovaciones en su industria petrolera, principalmente en lo que respecta a la exploración y extracción de crudo, tanto en tierras continentales como en mares.

Por el contrario, y de manera paradójica, los países que son dueños de enormes reservas de hidrocarburos, como los de las regiones del Golfo Pérsico, el Golfo de México, el Sureste Asiático y el Mar Caspio, poco han logrado en el campo de la actualización tecnológica en el área de la extracción petrolera.

La única excepción en este caso es Rusia, una nación que a pesar de ser dueña de importantes yacimientos petroleros ha desarrollado modernas técnicas de exploración y explotación de hidrocarburos, como lo demuestra el hecho de que el pozo más profundo del mundo se encuentre en la región rusa de Kumen, que ha alcanzado los 12 kilómetros de profundidad. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Vale la pena resaltar por otra parte que la modernización de la infraestructura petrolera mundial, que en gran medida se debe a las necesidades energéticas de los países

industrializados, ha reeditado en el costo de la extracción de petróleo y su refinación. En esta línea, es posible observar en la siguiente tabla que el coeficiente de efectividad de la producción petrolera, es decir, la relación que existe entre el número de pozos disponibles para la extracción de hidrocarburos y la producción total de éstos, suele ser ampliamente positivo en aquellos países que han logrado implementar nuevas tecnologías en dicho sector.

Cuadro No. 3
Coeficiente de efectividad de algunos países productores de petróleo y gas

País	Producción (Millones de Barriles por Día)	Número de Pozos	Coeficiente de Productividad (prod./ no. Pozos)
China	2.950	49,700	0.06
Indonesia	1.329	8,624	0.15
Noruega	2.499	424	5.89
Emiratos Árabes Unidos	1.840	993	1.85
Kuwait	1.845	350	5.27
Arabia Saudita	7.818	1,407	5.57
Nigeria	1.930	1,797	1.07
Canadá	1.743	42,679	0.04
México	2.684	14,740	0.13
Venezuela	2.643	14,137	0.19
EU	6.639	589,000	0.0112
CEI	6.990	135,710	0.0515

Fuente: Miguel García R., El papel de Petróleos Mexicanos en el Nuevo Orden Petrolero Internacional, Tesis Doctoral, Moscú, Facultad de Geología, Universidad Estatal de Moscú, 1996.

Tal y como lo muestra el cuadro No. 3, la implementación de tecnologías de punta permite que naciones productoras de petróleo que poseen pocos pozos de explotación de crudo, puedan superar en términos productivos a aquellas naciones que cuentan con miles de pozos del mismo tipo. Este es el caso de Arabia Saudita, Noruega y Kuwait, países que

poseen altos coeficientes de efectividad gracias a la abundancia de hidrocarburos y a la tecnología que usan en su extracción, y por tanto, mantienen altos volúmenes de producción usando relativamente pocos pozos de explotación.

Asimismo, a diferencia de Arabia Saudita, Noruega y Kuwait, otros países productores como México o Venezuela, mantienen bajos índices de efectividad.

Resulta oportuno señalar que esta situación de productividad petrolera, ha ocasionado precisamente que en los últimos años la mayoría de los países productores, incluyendo desde luego a los grandes productores como Rusia o Estados Unidos, hayan iniciado un proceso de modernización de sus plantas petroleras, con el propósito de ganar efectividad y productividad.

Moviéndonos concretamente al tema de la distribución de la producción petrolera mundial, es imprescindible partir de la consideración de que la región de mayor producción de petróleo en el mundo es la del Golfo Pérsico, donde se localizan la mayoría de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El siguiente cuadro, elaborado precisamente por investigadores de dicha Organización, muestra un panorama general de los volúmenes de producción petrolera mundial, clasificados por países o área geográfica.

Cuadro No. 4
Producción Mundial de Petróleo (Millones de barriles diarios)

	2002	2005	2010	2015	2020	2025
Estados Unidos y Canadá	10.9	11.1	10.9	10.9	10.8	10.7
México	3.6	3.8	3.9	4.0	4.0	3.8
Europa Occidental	6.6	6.5	5.8	5.0	4.3	3.7
Pacífico OCDE	0.8	0.7	0.8	1.0	1.0	1.0
OCDE	21.9	22.1	21.4	20.8	20.1	19.2
Latinoamérica	3.9	4.2	5.1	5.6	6.0	6.2
Medio Oriente y África	5.1	5.8	6.5	6.9	6.8	6.5
Asia	2.3	2.5	2.5	2.4	2.2	2.0
China	3.4	3.4	3.6	3.8	3.8	3.6
Países en Desarrollo (Excluyendo OPEP)	14.6	15.9	17.7	18.6	18.8	18.3
Rusia	7.6	9.3	10.4	10.9	11.1	11.1
Caspio (Todos los países ex soviéticos)	1.7	2.0	2.9	3.7	4.1	4.5

Otros Europeos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Ganancias por Proceso	1.7	1.8	2.1	2.4	2.7	3.0
Países no Integrantes de la OPEP	47.8	51.3	54.6	56.5	56.9	56.3
Países Integrantes de la OPEP	29.2	29.7	34.1	40.6	48.9	58.3
Mundial	77.0	81.0	88.7	97.1	105.8	114.6
% Participación de la OPEP en el Mercado Petrolero Mundial	37.9	36.7	38.4	41.8	46.2	50.9

Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

A la luz de la información anterior, es posible advertir que la OPEP produce diariamente cerca de 30 millones de barriles de petróleo, la mayoría de los cuales son producidos por Arabia Saudita, Irán, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, y en menor medida por Qatar, Yemen e Irak, que hoy día se encuentra bajo el dominio de las tropas norteamericanas y las de sus aliados.

En segundo lugar, encontramos al Hemisferio Occidental, que incluye Norteamérica, América Latina y el Caribe. Esta región produce alrededor de 19 millones de barriles de petróleo, los cuales en su mayoría provienen de Estados Unidos, México Venezuela y Canadá, y en menor medida de Colombia, Brasil, Argentina, Ecuador y Perú.

Detrás de estas regiones, se ubica Europa Occidental, incluyendo a la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Esta región genera diariamente alrededor de 18 millones de barriles de petróleo. En este sentido, la CEI, incluyendo a Rusia, Azerbaiyán y Kazajstán, produce diariamente 11.3 millones de barriles, Noruega 3.132 millones e Inglaterra 2.260 millones, mientras que el resto de los países de esta zona aportan cuotas mínimas a la producción total.

Posteriormente, encontramos al Sureste Asiático y a la Cuenca del Pacífico, donde los principales productores son China, con más de 3 millones de barriles, e Indonesia con poco más de un millón de barriles. Australia, India, Malasia, Papua Nueva Guinea y Vietnam contribuyen en lo mínimo.

Por último, en el continente Africano: Libia, Argelia, Nigeria y Egipto son los únicos países que presentan producciones petroleras regulares, y de hecho únicamente Libia

y Nigeria sobrepasan el millón de barriles de petróleo diario. En consecuencia, la producción total de esta zona no sobrepasa los 6 millones de barriles de crudo diarios.

Queda claro entonces que los países del Medio Oriente son los líderes en materia de producción y reservas petroleras. Sin embargo, aunque ninguna región del mundo alcance el potencial petrolero del Medio Oriente, resulta evidente que la producción de petróleo y gas se ha convertido en una ventaja comparativa que está siendo y seguirá siendo explotada al máximo por todos los países que poseen estos hidrocarburos.

Por tal motivo, vale la pena echar un vistazo prospectivo al panorama petrolero mundial que prevalecerá en materia productiva en los años venideros. En este sentido, en el corto y mediano plazos, la oferta petrolera que proveen naciones ajenas a la OPEP continuará creciendo, alcanzando unos 55-57 millones de barriles de crudo diarios para el período posterior al año 2010.

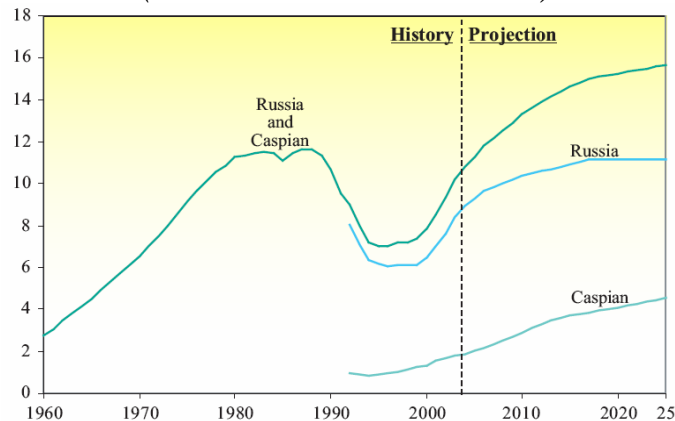
Esto representa un incremento de entre 7 y 9 millones de barriles diarios con respecto al año 2002, aunque la escala real de esta futura expansión está sujeta a un alto grado de incertidumbre, condición propia de la naturaleza del entorno mundial. Asimismo, se hace oportuno resaltar que las principales fuentes abastecedoras en este sector ajeno a la OPEP, serán Latinoamérica, África, Rusia y el Mar Caspio.

Mención especial merece Rusia, ya que su producción repentinamente se incrementó en un 30% en el período 2000-2003, lo que representa un alza de 2 millones de barriles de crudo diarios, es decir, el mayor crecimiento de un país para el período referido. Así, en el año 2003, Rusia sobrepasó a Estados Unidos, convirtiéndose en el mayor productor de crudo no miembro de la OPEP y el segundo productor mundial de petróleo, tan sólo tras Arabia Saudita. (OPEP, 2004)

Si bien se espera que Rusia llegue a producir diariamente alrededor de 11 millones de barriles de crudo a lo largo de la próxima década, también es preciso reconocer que ese crecimiento excepcional en la producción petrolera rusa no será sostenible. En este sentido, en el mediano y largo plazos, la tensión será generada por la limitada infraestructura de exportación que este país posee.

Bajo esta lógica, la siguiente gráfica muestra de manera gráfica la expectativa de crecimiento hacia el año 2025 en lo que se refiere a la producción petrolera de Rusia y de la Región del Caspio.

Gráfica No. 1
Producción de Países No Miembros de la OPEP, Regiones en transición
(millones de barriles de crudo diarios)



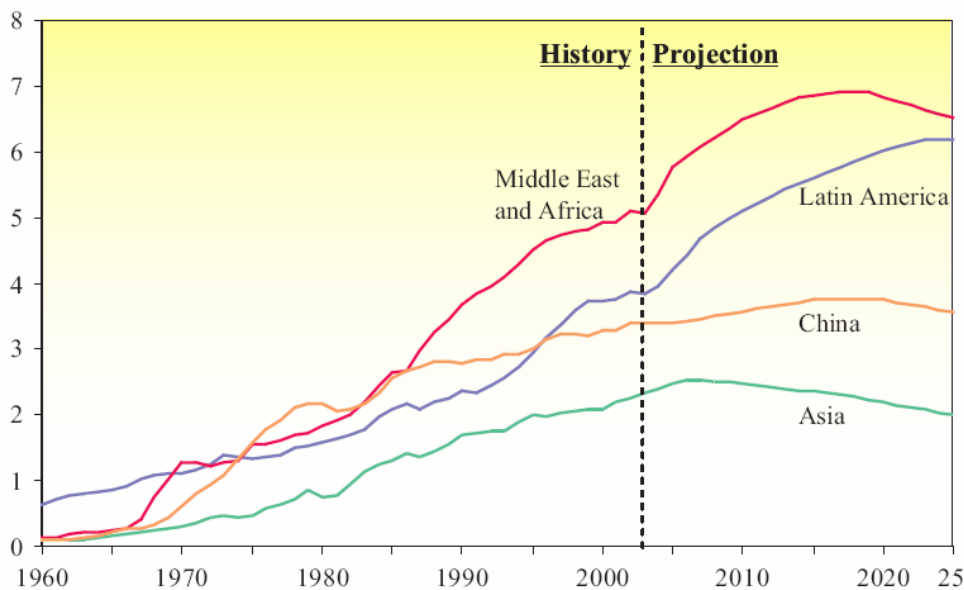
Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

En lo que se refiere a los incrementos en la producción de los países del Medio Oriente y África que no forman parte de la OPEP, éstos se generarán primordialmente en los países del continente Africano. De esta forma, Angola será el país con la mayor expectativa de crecimiento en la producción petrolera para el mediano plazo, y dicho país será seguido por Chad, Sudán, el Congo y Guinea Ecuatorial.

En América Latina, el factor clave de crecimiento para el corto y mediano plazos será fundamentalmente Brasil, que a pesar de que en la actualidad se mantiene como un país netamente importador de energéticos, posee una gran cantidad de campos petroleros potencialmente explotables.

En esta línea, la siguiente gráfica ejemplifica gráficamente la expectativa de crecimiento en la producción petrolera de países en desarrollo no miembros de la OPEP, destacándose la intensa actividad productora de América Latina, el Medio Oriente y África, así como la contrastante caída en la producción asiática y el limitado crecimiento en la producción de China.

Gráfica No. 2
Producción Petrolera de Países No Miembros de la OPEP, Zonas en Desarrollo
(millones de barriles de crudo diarios)



Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

Por otra parte, en lo que respecta en específico a los países desarrollados que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se espera que éstos presenten un declive gradual en los niveles de su producción petrolera.

En América del Norte, por ejemplo, se estima que la caída en la producción “onshore” de los Estados Unidos y del petróleo convencional de Canadá, sea revertida por el potencial petrolero que experimenta la zona del Golfo de México y por la producción de crudo no convencional en tierras canadienses. (OPEP, 2004)

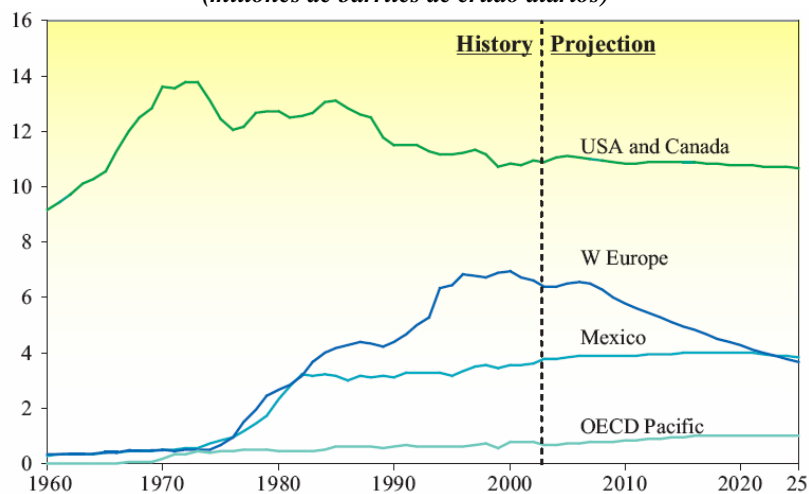
Bajo dicha óptica, el Golfo de México cobra especial relevancia ya que tenderá a consolidarse como la región de más intensa actividad en lo que respecta a la exploración y producción en aguas profundas de más de 500 metros, y se espera que la producción petrolera en estas aguas llegue a su punto cumbre alrededor del año 2010.

En lo que se refiere a los yacimientos no convencionales de Canadá, a pesar de que con los nuevos hallazgos de campos arenosos, el *Oil and Gas Journal* ha situado a Canadá como la segunda mayor fuente de reservas probadas de crudo tras Arabia Saudita, lo cierto es que en el corto y mediano plazos la oferta petrolera canadiense tenderá a ser limitada, debido a factores tales como la necesidad de inyectar fuertes capitales en proyectos petroleros asociados a terrenos arenosos. (OPEP, 2004)

Por su parte, en lo concerniente a Europa Occidental la recuperación petrolera en el Mar del Norte continuará creciendo en el corto plazo, sin embargo, cuando la producción empiece a desacelerarse en esta zona, la caída será tremendamente aguda. (OPEP; 2004)

La siguiente gráfica muestra de manera gráfica las proyecciones de crecimiento en la producción petrolera de los países que integran la OCDE, destacándose la futura estrepitosa caída en la producción de Europa Occidental, el ligero crecimiento en la producción mexicana, el crecimiento prácticamente nulo en Estados Unidos y Canadá y la extremadamente limitada capacidad productiva del Pacífico Asiático asociado a la organización ya mencionada.

Gráfica No. 3
Producción Petrolera de Países No Miembros de la OPEP, Regiones de la OCDE
 (millones de barriles de crudo diarios)

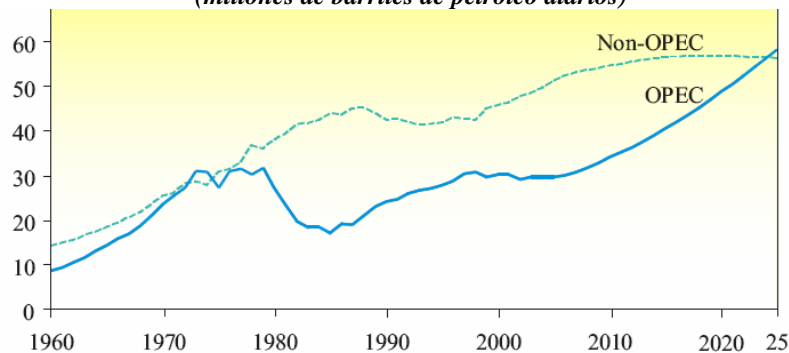


Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

Por último, resulta imprescindible reconocer en términos globales que en el largo plazo, el balance entre la base de reservas mundiales de petróleo y la gradual caída en las reservas de los países no miembros de la OPEP, implicará que este cartel sea quien fundamentalmente aporte los barriles de petróleo adicionales que la demanda requiera, lo

que evidentemente ocasionará que se incremente la participación de la OPEP en el mercado internacional de energéticos, llegando a concentrar más del 50% de la producción hacia el año 2025. (OPEP, 2004)

Gráfica No. 4
Producción Petrolera de la OPEP y de Países no miembros de la OPEP, 1960 – 2025
(millones de barriles de petróleo diarios)



Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

Demanda global de petróleo.

En términos de la demanda mundial de hidrocarburos, el mundo consume diariamente aproximadamente 82 millones de barriles de petróleo crudo, 31 millones de barriles equivalentes de gas natural, 43 millones de barriles equivalentes de carbón y únicamente 17 millones de barriles equivalentes del resto de fuentes alternas de energía.

Los principales consumidores de petróleo en el mundo son: Estados Unidos, que consume 20 millones de barriles diarios; Japón, con 5 millones 650 mil b/d; China, con 4 millones 370 mil b/d; y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) con 2 millones 600 mil b/d. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Tomando en consideración las proyecciones hechas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en torno a la oferta y demanda mundial del petróleo hacia el año 2025, se estima que las dos próximas décadas registrarán un incremento significativo en la demanda de energía, sobre todo en lo que respecta a los combustibles fósiles, donde el petróleo y el gas natural jugarán los roles principales. (OPEP, 2004)

En este sentido, la siguiente cuadro muestra que la demanda mundial de energía para el período 2000-2025 crecerá a una tasa promedio de 2.0% anual, destacándose

fundamentalmente el gas natural con un crecimiento promedio del 3.0% en el período referido.

Cuadro No. 5
Demanda mundial de energía (Crecimiento Anual - %)

	2000-10	2010-20	2020-25
Petróleo	1.6	1.8	1.7
Sólidos (Carbón)	1.9	2.0	1.8
Gas	2.9	3.1	3.2
Hidrógeno/nuclear/renovables	1.1	0.8	0.7
Total	1.9	2.1	2.0

Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

Asimismo, si observamos la demanda mundial de energía estratificada por tipo de combustible, es posible afirmar que los combustibles fósiles dominarán el panorama, alcanzando a cubrir cerca del 90% de la demanda mundial de energía. El siguiente cuadro muestra el porcentaje del mercado energético mundial cubierto por cada una de las fuentes particulares de energía.

Cuadro No. 6
Demanda mundial de energía (% por tipo de combustible)

	2000	2010	2020	2025
Petróleo	40.1	38.7	37.6	36.9
Sólidos (Carbón)	26.0	25.8	25.5	25.2
Gas	23.3	25.7	28.3	29.9
Hidrógeno/nuclear/renovables	10.6	9.8	8.6	8.0
Total	100	100	100	100

Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

A la luz de los datos anteriores, se establece en consecuencia que el gas natural, que gozará de la mayor tasa de crecimiento debido principalmente a las ventajas que ofrece para la generación de energía eléctrica, alcanzará el 30% de la demanda de energía en el año 2025.

Por su parte, aunque la demanda de petróleo caerá de un 40% en el año 2000 a un 37% en el año 2025, esta variación representará en realidad un incremento palpable en la

demanda de cerca de 77 millones de barriles de petróleo diarios en el año 2002 a unos 115 millones de barriles de crudo diarios para el año 2025. (OPEP, 2004)

Se muestra en el siguiente cuadro la demanda total de petróleo crudo por región para el período 2002 – 2025:

Cuadro No. 7
Demanda mundial de petróleo crudo (millones de barriles diarios)

	2002	2005	2010	2015	2020	2025
Norteamérica	24.2	25.0	26.1	27.2	28.3	29.4
Europa Occidental	15.1	15.4	15.9	16.3	16.6	16.8
Pacífico OCDE	8.5	8.8	9.2	9.4	9.5	9.6
OCDE	47.7	49.3	51.2	52.9	54.5	55.8
Países Importadores de crudo en vías de desarrollo						
América Latina	3.2	3.3	3.8	4.4	5.1	5.7
Medio Oriente y África	1.7	1.9	2.1	2.5	2.8	3.2
Sur de Asia	2.6	3.1	4.1	5.5	7.1	9.1
Sureste Asiático	3.2	3.4	4.1	5.0	5.7	6.5
China	5.0	6.0	7.6	9.4	11.4	13.5
Países Exportadores de crudo en vías de desarrollo						
OPEP	6.2	6.5	7.3	8.1	9.0	9.9
Otros	2.7	2.8	3.2	3.6	4.1	4.6
Países en vías de Desarrollo	24.7	26.9	32.3	38.5	45.3	52.5
Antigua Unión Soviética	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2
Otros Europeos	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.1
Economías en Transición	4.5	4.8	5.3	5.7	6.0	6.3
Mundo	77.0	81.0	88.7	97.1	105.8	114.6

Fuente: Oil Outlook to 2025, OPEC Review Paper, 2004

Como producto de la información mostrada en el cuadro anterior, es posible establecer que la demanda de petróleo crecerá 12 millones de barriles diarios hasta alcanzar los 89 millones de barriles diarios del 2002 al 2010, lo que representa un crecimiento promedio anual de 1.5 millones de barriles diarios o un 1.8% anual en el período referido.

En la siguiente década, la demanda crecerá adicionalmente unos 17 millones de barriles para alcanzar los 106 millones de barriles de petróleo diarios en el año 2020, y

posteriormente otros 9 millones de barriles, llegando a 115 millones de barriles de petróleo diarios en 2025.

En todo caso, es oportuno destacar que estas cifras no son estáticas, por lo que la futura demanda de crudo estará directamente en función de la tasa de crecimiento económico mundial que prevalezca en los períodos referidos, así como en el grado de influencia que los avances tecnológicos y la expansión del comercio tengan sobre dicho crecimiento.

Resulta importante señalar que mientras en los países de la ex Unión Soviética, Estados Unidos o Japón la demanda petrolera crecerá moderadamente gracias a la transición en el uso del petróleo al gas, en China, el Sur de Asia y el Sureste Asiático se registrará en contraste un incremento significativo en la demanda petrolera diaria. Lo anterior tampoco implica que los países desarrollados no vayan a tener un consumo significativo de hidrocarburos. De hecho, a pesar de que para el año 2025, a los países en desarrollo les corresponderá un 46% de la demanda mundial de petróleo, los países industrializados que integran la OCDE seguirán siendo los mayores consumidores de crudo, acaparando más del 50% de dicha demanda. (OPEP, 2004)

Bajo esta misma óptica, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), ha establecido por su parte, que el alza en la demanda de petróleo y gas natural se atribuirá en buena parte a las necesidades de China y de los países en vías de desarrollo, así como a la de los países de Europa del Este. De hecho, señala que los porcentajes de solicitud de petróleo se reflejarán de la siguiente forma: 58% para los países industrializados, 35% para las naciones en desarrollo y China, y 7% para los países ex socialistas. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

La importancia de los hidrocarburos en el futuro.

Como ya se ha citado en este documento, diversos estudios recientes han determinado que en el futuro, los hidrocarburos y, en particular el petróleo y el gas natural, seguirán siendo las principales fuentes de energía primaria en el mundo y en consecuencia, continuarán como un insumo estratégico para mantener el desarrollo de la humanidad.

Entre las causas que existen para asegurar que los hidrocarburos seguirán siendo sustanciales para el futuro energético mundial, se hace preciso destacar los altos costos que seguirán prevaleciendo en la generación y distribución de energías alternas, tales como: la solar, eólica, de mareas e hidrógeno, así también el fracaso de algunas de ellas, como la nuclear.

Es oportuno destacar que con el advenimiento de la Tercera Revolución Científico Tecnológica, se llegó a establecer en algún momento que gracias a los avances tecnológicos, la humanidad empezaría a consumir cada vez menos petróleo y gas, y que éstos serían sustituidos por las fuentes alternas de energía ya mencionadas. Sin embargo, lo cierto es que las empresas energéticas que manejan las fuentes alternas de energía son las mismas que comercializan el petróleo. Por tanto, mientras prevalezca un crudo relativamente barato, las trasnacionales que controlan ambas fuentes de energía, no promoverán las fuentes alternas. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Por otra parte, y también entre las causas que le otorgan preponderancia a los hidrocarburos, es necesario mencionar que aún hay regiones petroleras que no han sido exploradas y mucho menos explotadas. Entre estas regiones se encuentran la parte occidental de China, las Islas Spratly en el sur del Mar de China; las tundras de la Siberia Oriental, el Refugio Nacional Ártico de la Vida Silvestre y las Islas Sajalin. Asimismo, se estima que estas zonas tienen un gran potencial petrolero que podrá emplearse a fondo cuando así lo requiera el mercado petrolero internacional.

En todo caso, la principal causa que permite aseverar que en el futuro los hidrocarburos seguirán siendo estratégicos para la evolución económica de la humanidad es el hecho de que la infraestructura industrial mundial y de servicios sigue y seguirá funcionando con base en el petróleo y el gas. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

En este sentido, a más de 100 años del descubrimiento de los hidrocarburos, éstos se siguen utilizando con la misma intensidad, y por su importancia en la generación de energía primaria, el petróleo y el gas se han convertido a lo largo de los años en materias primas estratégicas, sobre todo para los países industrializados, entre los que destacan los de Norteamérica, Europa y la región de Asia – Pacífico.

Bajo esta lógica, los hidrocarburos son vitales para el desarrollo económico de las naciones industrializadas y es precisamente por esa razón que desde hace tiempo, los gobiernos de estos países se han visto obligados a diseñar estrategias diplomáticas bajo una orientación energética, con el propósito de garantizar el continuo abastecimiento de hidrocarburos por parte de los países productores.

En este sentido, se prevé precisamente que en los próximos años, Europa, Asia –Pacífico y sobre todo Estados Unidos, desarrollarán ágiles políticas exteriores centradas en asuntos de carácter energético.

En el caso de Estados Unidos, se pronostica de hecho que, este país no sólo redoblará sus esfuerzos por conformar y controlar en el Hemisferio Occidental un bloque energético, sino que también continuará aplicando una política exterior acorde con sus necesidades energéticas, para lo que no se descarta incluso el uso de la fuerza armada. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Lo anterior tiene especial relevancia si uno toma en consideración que Estados Unidos consume diariamente casi 20 millones de barriles de petróleo, lo que equivale a la cuarta parte del total mundial y consume además 45 mil millones de pies cúbicos de gas, que también equivalen a la cuarta parte del consumo mundial.

Estos volúmenes de hidrocarburos son procesados diariamente en las 143 refinerías que Estados Unidos posee dentro y fuera de su territorio. Sin embargo, el mayor problema para este país es que del total del petróleo que diariamente consume tiene que importar el 75%, lo cual le provoca un alto grado de dependencia respecto a los países que lo producen, entre los que se encuentran Canadá, México, Venezuela y Arabia Saudita. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

En lo que se refiere a la región Asia Pacífico, ésta consume en su conjunto diariamente 21 millones de barriles de petróleo, de los que cinco millones se destinan para atender las necesidades de Japón, que es el país más industrializado de la región.

Es importante destacar que de manera similar a lo que le sucede a Estados Unidos, del total del petróleo que consume diariamente Japón, 98% es importado, y de este porcentaje un 85% proviene de la región del Medio Oriente. Por lo anterior, entre los

principales abastecedores de hidrocarburos de Japón destacan Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Tras Estados Unidos y Asia Pacífico, Europa también es un gran consumidor de energéticos, en lo que se refiere a la parte occidental en su conjunto, los 25 países que integran la Unión Europea, consumen diariamente casi 16 millones de barriles de petróleo, proveniente en su mayoría del Medio Oriente, del Mar de Brent y de Rusia. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

El hecho de que las grandes zonas industrializadas del planeta dependan de los energéticos que se producen en otras regiones, pone de manifiesto la distribución irregular de los campos petroleros en el mundo y que ninguno de los países industrializados, ni siquiera los que cuentan con yacimientos petroleros, puede cubrir sus requerimientos energéticos con su producción interna.

Eso es precisamente lo que ocurre a Estados Unidos, China e Inglaterra, entre otros, que a pesar de tener reservas petroleras no pueden satisfacer sus requerimientos de hidrocarburos, por lo cual deben importarlos a cualquier precio.

Sin embargo, ante la creciente inestabilidad que empieza a imperar en la Península Arábiga, que es una de las principales fuentes proveedoras de hidrocarburos, en los últimos años los países industrializados han estado buscando nuevas fuentes abastecedoras y en especial aquellas que no han sido suficientemente explotadas.

Entre éstas, como ya se ha mencionado a lo largo del documento, un lugar importante lo ocupan la parte norte del Golfo de México, particularmente los campos petroleros conocidos como hoyos de dona, la zona que forman la República Caucásica de Azerbaiyán, el Mar Caspio y las cinco repúblicas exsoviéticas de Asia Central, la parte oriental de China y los yacimientos bituminosos de Venezuela, entre las más destacadas. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005).

Por tal motivo, al ser el Golfo de México una de las zonas estratégicas con mayor potencial petrolero, se hace imprescindible pasar también revista a la situación que nuestro país guarda en materia petrolera y en específico a lo referente con la zona geográfica ya mencionada.

♦ ***Problemática del petróleo en México.***

México, Petróleos Mexicanos y la Zona del Golfo de México.

Tal como se mencionó al inicio de este documento, el subsector de los hidrocarburos en México se encuentra controlado por Petróleos Mexicanos, que ha sido históricamente el organismo público descentralizado encargado de la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera nacional.

Por lo anterior, para poner en contexto a Petróleos Mexicanos (PEMEX), es importante precisar que estamos hablando de la tercera empresa productora de crudo a nivel mundial, de la novena empresa petrolera integrada a nivel internacional, de una empresa con reservas probadas equivalentes a 10 años de producción, con bajos costos frente al promedio del mercado, proveedora clave de crudo en el mercado estadounidense, única productora de crudo, gas natural y productos refinados a nivel nacional, y comercializadora única de productos refinados en México. Así, PEMEX puede ser descrita como la empresa más grande de México, que en el año 2005 alcanzó ingresos por 86 mil millones de dólares. (PEMEX, 2006)


En lo que se refiere en específico al ámbito internacional de las reservas de petróleo y gas natural, PEMEX, como empresa, ocupa los lugares diez y vigésimo noveno a nivel mundial, respectivamente, mientras que en lo concerniente a la producción de petróleo y gas, esta empresa está colocada en los lugares tercero y décimo cuarto, respectivamente. Asimismo, en lo referente a la refinación, PEMEX ocupa el décimo cuarto lugar en ventas y el décimo tercero en capacidad instalada. (PEMEX, 2006)

En esta línea, el siguiente cuadro No. 8 muestra un comparativo de las principales compañías petroleras a nivel mundial, entre las que se incluye PEMEX, y donde además se destaca que las compañías estatales SAUDI ARAMCO de Arabia Saudita y National Iranian Oil Company (NIOC) de Irán, son las empresas que poseen las mayores reservas petroleras en el plano internacional. Asimismo, son estas mismas compañías junto con PEMEX, quienes detentan la mayor producción petrolera en el mundo.

No pasa inadvertido, sin embargo, el hecho de que la situación se revierte tanto en la producción de gas como en el ámbito de la refinación, donde las compañías anglosajonas

Exxon Mobil, Royal Dutch Shell y British Petroleum (BP) son quienes gozan de las mejores posiciones en el mercado.

Cuadro No. 8

Principales empresas petroleras								
Lugar	Empresa	País	Reservas		Producción		Refinación	
			Crudo	Gas	Crudo	Gas	Ventas	Capacidad
1	Saudi Aramco	Arabia Saudita	1	4	1	7	9	9
2	Exxon Mobil	EUA	13	13	5	2	1	1
3	PDVSA	Venezuela	5	5	4	11	8	3
4	NIOC	Irán	2	2	2	5	12	14
5	BP	UK	18	15	6	4	3	5
6	RD Shell	Holanda y Reino Unido	25	17	8	3	2	2
7	Total	Francia	22	21	15	9	6	6
8	Chevron	EUA	19	24	11	12	4	10
9	PEMEX	México	10	29	3	14	14	13
9	PetroChina	China	14	16	9	19	13	12

Fuente: Panorama de PEMEX, Dirección Corporativa de Finanzas, PEMEX. Marzo 31, 2006.

Vale la pena mencionar que la situación varía un poco si en lugar de estratificar la clasificación anterior por empresa petrolera, ésta se hace por país. Así, tendríamos que México, como país, ocupa el lugar número quinto en la escala de los principales productores de petróleo a nivel mundial. En este sentido, es rebasado por Arabia Saudita, Rusia y Estados Unidos que producen diariamente más de 8 millones de barriles de crudo e Irán que produce más de 4 millones de barriles día a día. (Energy Information Administration, 2004)

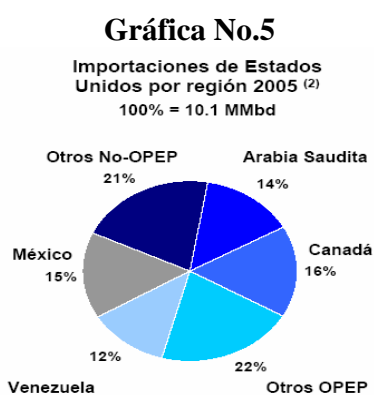
En materia de producción de gas natural, México, como país, ocupa el décimo lugar, lo cual muestra su gran capacidad de producción de este hidrocarburo. De esta forma, es superado por potencias gaseras como Rusia, Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y Argelia, entre otros. Asimismo, en lo concerniente a la refinación prácticamente no hay diferencias, ya que México mantiene el lugar número trece y es rebasado en su mayoría por países industrializados que cuentan con modernos complejos de procesamiento de hidrocarburos, tales como Estados Unidos, Rusia, Japón, China, Corea del Sur, Italia, Alemania y Canadá, entre otros. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005).

Por último, en el rubro que tiene que ver propiamente con la capacidad de exportación de hidrocarburos, México también es un actor relevante, situándose entre los diez países más importantes, entre los que se encuentran Arabia Saudita, Rusia, Noruega, Irán y Venezuela. (Energy Information Administration, 2004)

Sobresale el hecho de que México es actualmente el segundo exportador de crudo hacia Estados Unidos, tan solo detrás de Canadá, y superando a Venezuela y Arabia Saudita. La gráfica No. 5 muestra a detalle dicha situación, poniendo de manifiesto que México le exporta diariamente a Estados Unidos alrededor de 1.5 millones de barriles de crudo.

Así las cosas, es posible afirmar que México tiene en PEMEX una empresa con la capacidad para competir frente a otras compañías petroleras estatales y privadas, especialmente en las áreas de la exploración y producción.

Con los más de 3 millones de barriles de crudo y los 4.5 mil millones de pies cúbicos que PEMEX produce diariamente, México posee un lugar importante en el mercado petrolero internacional que le permite jugar activamente en el mismo.



Fuente: Panorama de PEMEX, Dirección Corporativa de Finanzas, PEMEX, Marzo 31, 2006.

Sin embargo, ante el complicado panorama petrolero internacional que se estima reinará en las próximas décadas, México debe ser capaz de sortear retos y concretar oportunidades que le permitan a la industria petrolera mexicana mantener su rol de eje rector en el desarrollo nacional, así como liderazgo en el mercado internacional de hidrocarburos.

En este sentido, si bien la producción petrolera de México ha crecido gradualmente en la última década, de 3 millones de barriles de crudo diarios en 1990 a 3.8 millones de

barriles en la actualidad, se ha llegado a estimar que crecimientos significativos en la producción mexicana son poco probables, ya que la inversión que se efectuó para mantener e incrementar la producción de los campos existentes, seguramente se combinará con la caída en la producción de otros campos petroleros. (OPEP, 2004)

Bajo esta óptica, resulta ineludible dar respuesta a los retos asociados al gran potencial petrolero que México posee. De manera específica, y como ya se ha manifestado, las llamadas reservas 3P de México (Probadas, Probables y Posibles) podrían llegar a alcanzar los 46 mil millones de barriles de crudo. Sin embargo, PEMEX ha logrado estudiar a profundidad únicamente el 26% del área potencial de México.

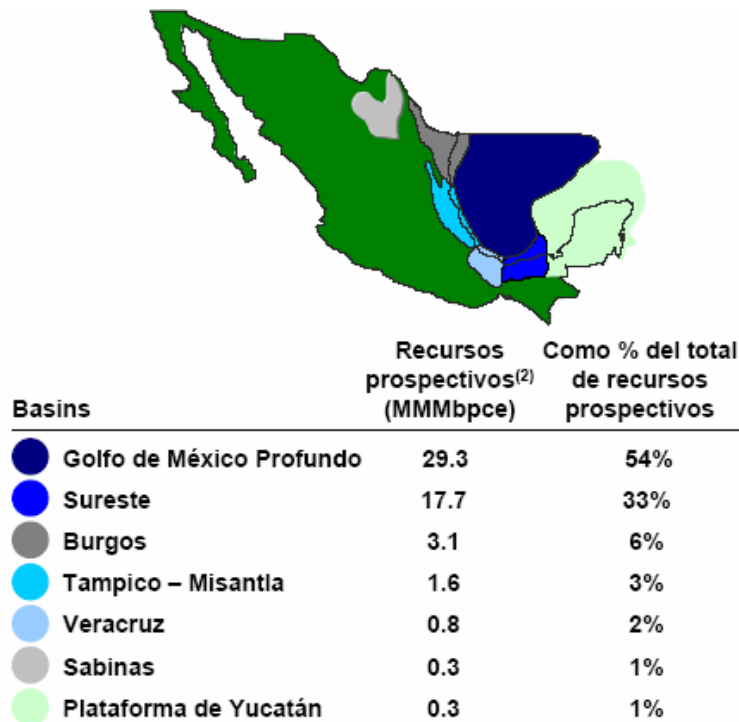
Por lo anterior, se estima que los recursos prospectivos totales de México podrían llegar a alcanzar los 53.8 mil millones de barriles de crudo, que si se adicionan a las reservas 3P, México tendría un potencial de producción restante equivalente a 100.2 mil millones de barriles de petróleo. (PEMEX, 2006)

En consecuencia, nuestro país se adjudicaría una reserva petrolera tan extensa que sería incluso similar a la de países del Medio Oriente como Kuwait o los Emiratos Árabes Unidos.

Es imprescindible mencionar sin embargo, que cerca del 55% de los recursos prospectivos mencionados se encuentran en las aguas profundas del Golfo de México, al tiempo que aproximadamente otro 33% se localiza en el sureste del país, donde PEMEX realiza gran parte de sus operaciones en la actualidad.

En esta línea, la siguiente gráfica ejemplifica la distribución geográfica de las zonas petroleras prospectivas, así como la cantidad de recursos asociados a cada una de las cuencas, donde en concordancia con las estimaciones internacionales, destaca significativamente el Golfo de México Profundo.

Gráfica No. 6



Fuente: Panorama de PEMEX, Dirección Corporativa de Finanzas, PEMEX, Marzo 31, 2006.

En efecto, las nuevas tecnologías de exploración petrolera y de perforación de pozos desarrolladas en los años noventa, han confirmado y revalorado el potencial petrolero de las aguas profundas del Golfo de México.

Sin embargo, no es posible omitir que este potencial, que incluye los popularmente llamados Hoyos de Dona, se encuentra parcialmente localizado en su mayoría en la zona ubicada a lo largo del paralelo 26°, es decir, donde comienza la línea limítrofe con Estados Unidos en la desembocadura del Río Bravo. (Barbosa, 2003)

Por lo anterior, es precisamente el potencial petrolero del Golfo de México Profundo, que trastoca aguas fronterizas, lo que me conduce a sacar a la luz problemáticas diplomáticas que nuestro país mantiene irresueltas en dicha zona geográfica, y que se complementan con otra serie de implicaciones técnicas, económicas, políticas y sociales.

El Golfo de México, los Hoyos de Dona y las Fronteras Marítimas Internacionales.

Vale la pena iniciar este apartado señalando que la frontera entre México y Estados Unidos en el Golfo de México, quedó establecida por primera vez en 1848 bajo el Tratado Guadalupe Hidalgo. Dicho tratado, señalaba que la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzaría en el Golfo de México tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande, hoy conocido como Río Bravo.(Barbosa, 2003)

Tiempo después, específicamente tras la segunda guerra mundial, algunos países decretaron unilateralmente su soberanía sobre un territorio que alcanzaba la distancia de las 200 millas náuticas desde sus costas, entre éstos se encontró Estados Unidos, que para tal efecto emitió la denominada Proclama Truman de 1945. Así, paulatinamente se empezó a engendrar una institución jurídica que más tarde se denominaría Zona Económica Exclusiva.

Bajo esta lógica, la Organización de las Naciones Unidas empezó a legislar tardíamente sobre el tema en cuestión y se dio pie a la Conferencia sobre el Derecho del Mar (CONFEMAR), que culminaría sus trabajos en 1982 en Montego Bay, Jamaica. Sin embargo, la convención resultante, que reconocía entre otras a la institución jurídica ya mencionada, sería firmada únicamente por alrededor de 100 países, destacándose el rechazo de Estados Unidos a suscribirla.

Asimismo, es precisamente bajo el marco de estas negociaciones, que en 1975 Luis Echeverría decide establecer en México, mediante un decreto de reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional, la Zona Económica Exclusiva que ampliaba la soberanía de nuestro país en el mar hasta las 200 millas náuticas. (Barbosa, 2003)

En todo caso, la validez de esta nueva delimitación dependía en buena parte de la aceptación que hubiera por parte de los vecinos. En este sentido, Estados Unidos, que para ese entonces ya habría emitido una proclama adicional a la Truman, estableciendo en consecuencia su soberanía y jurisdicción sobre las 200 millas de lo que denominó su Zona de Conservación y Administración Pesquera (Fishery Conservation and Management Zone), decidió delimitar con México ambas zonas en 1976 mediante un canje de notas diplomáticas. Así, se estableció el Acuerdo para el Reconocimiento Provisional de las Fronteras Marítimas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, que sería válido para ambos litorales.

Un año más tarde, y ya durante la administración de José López Portillo, ambas partes acordaron llevar el Acuerdo Provisional al status de tratado internacional. Dicho Tratado sobre Límites Marítimos, que también sería conocido como el Tratado sobre la Zona Económica Exclusiva, sería aprobado por el Senado mexicano en 1978.

Resulta imprescindible mencionar en este punto, que cuando años más tarde se dio a conocer su contenido y se trazaron los puntos fronterizos acordados, se halló el siguiente problema: la frontera entre México y Estados Unidos presentaba una línea discontinua, donde dos porciones rebasaban las 200 millas náuticas correspondientes a cada uno de los países. Por tanto, dichas áreas habían sido excluidas en el tratado en cuestión. (Barbosa, 2003)

El embajador Miguel Ángel González Félix explicaba en el año 2000 lo sucedido entonces: “En el acuerdo de 1976, primero, y en el tratado de 1978, después, se delimitó la frontera marítima entre México y Estados Unidos: en el océano Pacífico, hasta la anchura de 200 millas náuticas, pero en el Golfo de México, la frontera sólo se estableció en los tramos donde la zona económica exclusiva de México y la zona de conservación de pesquerías de Estados Unidos se hubieran superpuesto, pero no donde esos espacios marítimos lindaban con el alta mar por lo cual quedaron dos zonas más allá de las 200 millas marinas (..) en dichas zonas se quedó pendiente delimitar”. (González – Félix, 2000)

Es importante señalar que estas zonas, que más tarde constituyeron los denominados Polígonos u Hoyos de Dona, son espacios considerables. En este sentido, la llamada Dona Occidental tiene una superficie aproximada de 17,000 kilómetros cuadrados, mientras que la Dona Oriental comprende alrededor de 20,000, y ésta última es contigua también a la Zona Económica Exclusiva de Cuba. (Barbosa, 2003)

En todo caso, la omisión de la delimitación de las dos áreas referidas anteriormente no representó mayor problema, por el simple hecho de que México se topó con que el Senado de Estados Unidos se negó a ratificar el Tratado de Límites Marítimos, situación que provocaría que las fronteras marítimas entre ambos Estados quedaran prácticamente indefinidas por cerca de 20 años, reguladas únicamente por el ya citado Acuerdo Provisional de Fronteras Marítimas de 1976.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar con certeza que la negativa del Senado de Estados Unidos se debió fundamentalmente al debate generado por la comunidad petrolera norteamericana, que argumentó ferozmente que el Tratado en cuestión era contrario a los intereses de Estados Unidos, pues le dejaba a México un importante sector del centro del Golfo de México, que desde entonces se estimaba poseía un enorme potencial para la extracción de hidrocarburos y otros minerales.

Transcurridas casi dos décadas, en 1997 los gobiernos de México y Estados Unidos decidieron reanudar las pláticas para poder concluir el Tratado de Delimitación de la Zona Económica Exclusiva, que había quedado pendiente en 1978.

Este tratado, que como ya se ha expuesto, serviría para definir la frontera entre ambos países, tanto en la parte del Golfo de México como en el Océano Pacífico, sería finalmente concluido bajo las administraciones de Ernesto Zedillo Ponce de León en México y William Clinton en Estados Unidos.

Es oportuno mencionar que fue especialmente el gobierno de William Clinton, el que decidió poner sobre la mesa de negociaciones la firma del Tratado de Límites Marítimos. En específico, entre las razones que indujeron al presidente estadounidense a rescatar este acuerdo destaca la certeza que ya se tenía sobre la existencia de enormes campos petroleros situados en la parte norte del Golfo de México. (García Reyes, Ronquillo Jarillo; 2005)

Por tanto, empresas interesadas en incursionar en actividades petroleras en la zona del Golfo presionaron al gobierno norteamericano para que el Senado de su país aprobara el Tratado de Límites Marítimos, otorgándoles así certidumbre jurídica a sus operaciones. En esta línea, quizá uno de los ejemplos más claros se registró en 1996, cuando tres empresas petroleras estadounidenses, Mobil, Texaco y Exxon, junto con Shell, anunciaron sus planes de perforar un pozo exploratorio en la región norte del Golfo de México. Dicho pozo alcanzaría una profundidad récord de más de cuatro kilómetros; 2 mil 328 metros de tirante de agua y dos más en el fondo marino. El pozo, recibió el nombre de BAHA y se perforó en la zona conocida como El Cañón de Alaminos, en territorio estadounidense, a sólo 29.7 kilómetros de la línea divisoria de aguas territoriales con México. (Barbosa, 2003)

Así, el 24 de diciembre de 1997, en la ciudad de Washington, el Senado norteamericano ratificó sin ningún cambio las disposiciones establecidas desde 1978 en el Tratado de Límites Marítimos entre Estados Unidos y México, dejando por lo tanto indefinida la situación que guardarían los límites fronterizos en los llamados Polígonos u Hoyos de Dona.

Profundizando en torno a dichos polígonos, resulta fundamental precisar que estas dos zonas se encuentran en aguas internacionales, por lo que su explotación debe llevarse a cabo previo acuerdo entre los países que colindan en la región: en el caso del Polígono o Dona Occidental, ubicado frente a las costas de Tamaulipas y Texas, entre México y Estados Unidos, y en el caso del polígono o dona oriental, situado frente a las costas de Yucatán, Nueva Orleans y Cuba, entre México, Cuba y Estados Unidos.

Se hace necesario remarcar también, que a diferencia de los campos petroleros que se encuentran a los extremos del Golfo de México, donde el tirante de agua no rebasa los 500 metros, en el caso de los Hoyos de Dona, el tirante de agua varía entre los tres mil y los cinco mil metros, y evidentemente esta situación dificulta la extracción de los hidrocarburos.

En todo caso, el interés norteamericano por las aguas profundas del Golfo de México, renovado como consecuencia de los avances tecnológicos que han dado lugar a la reducción en el riesgo exploratorio y a una mayor rentabilidad, aunado al clima de entendimiento político entre los gobiernos de Estados Unidos y México, contribuyeron a abrir la puerta para la negociación entre ambos países sobre el reparto equitativo de la riqueza petrolera potencial que pudiera yacer en el denominado Polígono Occidental del Golfo de México.

Bajo esta tónica, ambos gobiernos negociaron el denominado Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas, que se firmó en la ciudad norteamericana de Washington, D.C, el 9 de junio de 2000 y que fue ratificado por el Senado mexicano el 28 de noviembre de 2000. Finalmente, el 17 de enero de 2001, México

y Estados Unidos realizaron el intercambio de los respectivos instrumentos de ratificación, entrando en vigor el Tratado.

El Tratado fue celebrado conforme a las disposiciones establecidas por el Derecho Internacional Público en lo relativo al derecho que tienen los países ribereños, en este caso México y Estados Unidos, de reivindicar la plataforma continental para su exploración y explotación de sus recursos naturales.

En este sentido y de manera puntual, en la Convención del Mar de Montego Bay de 1982, se acordó que un país costero puede extender su frontera marítima más allá de las 200 millas, si los estudios geológicos demuestran que un área, más allá de las 200 millas, frente a sus costas, es extensión natural de su plataforma continental. Estos estudios comprenden mediciones de la plataforma, del gradiente del talud continental y de la naturaleza y distribución de los sedimentos. (Barbosa, 2003)

Bajo dicho supuesto, el tratado delimita en consecuencia un espacio geográfico en la plataforma continental de aproximadamente 17 mil kilómetros cuadrados en la región occidental del Golfo de México, mismo que es ampliamente conocido como el Polígono o Dona Occidental. De esta superficie, 10,556 kilómetros cuadrados corresponden a México, es decir el 60% del área total, y a Estados Unidos 6,932 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 40%. (Palacios Treviño, 2003)

Ciertamente, se acordó que a México le correspondía poco más del 60% del área y a Estados Unidos el otro 40%, pero no se mencionó que Estados Unidos se apropió enteramente de una zona conocida como el Escarpe de Sigsbee, un área identificada por los estudios de la United States Geological Survey (USGS) como una estructura geológica con un altísimo potencial petrolero, y que el 60% adscrito a México corresponde a la Planicie Abisal, que contiene profundidades de casi 4,000 metros. (Barbosa, 2003)

Por otra parte, llama la atención que este tratado establece una moratoria de diez años, durante la cual ninguna de las partes tendrá la facultad de explotar los recursos de hidrocarburos limítrofes en una franja de 2.6 kilómetros de ancho a cada lado de la nueva frontera marítima correspondiente al Polígono Occidental.

Dicha disposición, que preserva en principio la integridad de los recursos transfronterizos, tiene por objeto además dar oportunidad a las partes de estudiar y delimitar

la posible existencia de yacimientos de hidrocarburos en el Polígono Occidental. También se señala en el tratado que las partes deberán intercambiar la información acerca de la existencia y distribución de esos yacimientos, al tiempo que se comprometen a llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de los mismos. (Palacios Treviño, 2003)

En otro orden de ideas, y en lo que respecta en específico a las negociaciones diplomáticas que caracterizaron al Tratado del Polígono Occidental, resulta imprescindible señalar que la negociación de dicho tratado puede ser catalogada como un episodio oscuro de la diplomacia mexicana, en donde el ejercicio del Ejecutivo Mexicano de las facultades constitucionales de conducir unilateralmente la política exterior llegó a su máxima expresión.

En esta tónica, el gobierno mexicano nunca le difundió a la opinión pública el texto íntegro del tratado y ni siquiera le precisó con exactitud los nuevos puntos de la frontera trazada. Es más, en lugar de un mapa que mostrara el acuerdo alcanzado entre México y Estados Unidos, a la prensa únicamente se le entregó un tosco dibujo de la nueva línea fronteriza. De ahí que se concluya que la sociedad mexicana fue receptora únicamente de informaciones inocuas e incompletas. (Barbosa, 2003)

En lo que respecta al Senado, institución constitucionalmente facultada para aprobar los acuerdos internacionales que el Ejecutivo suscribe a nombre de la nación, sólo recibió un poco de información adicional. De hecho, debido a un enfrentamiento entre el Senado y el Ejecutivo, derivado a raíz precisamente de los yacimientos transfronterizos en los Hoyos de Dona, la Secretaría de Relaciones Exteriores ocultó el texto del Tratado y lo envió al Senado para su ratificación sólo unos días antes de que concluyera el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, entorpeciendo cualquier análisis y debate del documento. Más grave aún, resultó el hecho de que no se le entregaran a las comisiones del Senado ninguno de los siguientes anexos técnicos: los trazos de las líneas de base utilizadas para la medición de la equidistancia, que de acuerdo al Derecho Internacional son esenciales para fijar límites marítimos; ni un mapa con las mediciones de las distancias; tampoco un mapa de los litorales y las islas de referencia; ni tampoco los estudios geológicos y geofísicos sobre los recursos en el polígono en cuestión. (Barbosa, 2003)

Una vez expuesto este episodio secreto de la diplomacia mexicana, es fundamental observar por otra parte, que el tratado de delimitación del Polígono Occidental pone a su vez en perspectiva que el proceso de negociación de la frontera marina en el Golfo de México aún no concluye para México, ya que permanece pendiente la negociación del Polígono u Hoyo de Dona Oriental.

Se trata de un segundo Hoyo de Dona más alejado, situado al oriente del Golfo de México, con una extensión de 20 mil kilómetros cuadrados y con un potencial medio estimado equivalente a 22 mil 500 millones de barriles de crudo. Es digno de resaltar que su delimitación deberá llevar a la mesa de negociaciones no sólo a Estados Unidos, sino también a Cuba, y considerando información preliminar, pero oficial, se pronostica que dicha zona sería dividida de la siguiente forma: Estados Unidos obtendría el 70%, México el 20% y Cuba el 10%. (Palacios Treviño, 2003)

Sin embargo, el procedimiento a seguir no es sencillo, ni mucho menos veloz, considerando que los Hoyos de Dona son áreas que han quedado en medio de los mares territoriales de dos o más países, que formalmente no pertenecen a nadie y cuyo aprovechamiento depende de que los países colindantes decidan fijar sus límites en el marco de la Convención sobre Derechos del Mar de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se hace imprescindible que las partes interesadas le comuniquen a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de dicha organización el acuerdo formal que entre éstas se alcance.

En consecuencia, como Estados miembros de la Convención sobre Derechos del Mar de la ONU, México y Cuba tienen un plazo límite para delimitar los límites de la plataforma continental más allá de su mar patrimonial, que inició el 13 de mayo de 1999 y que expirará 10 años después, es decir, en el año 2009. Asimismo, aunque Estados Unidos no es parte de dicha Convención, deberá participar en el acuerdo citado para preservar sus derechos de explotación en el Polígono Oriental del Golfo de México. (Sauri Riancho, Garza Galindo; 2004)

Bajo esta lógica, se hace manifiesta la urgente necesidad de concretar en el limitado tiempo disponible, un acuerdo internacional entre las partes involucradas, situación que definitivamente no será fácil para el gobierno mexicano si se toma en consideración la

complejidad de una negociación en la que ineludiblemente deben participar Estados Unidos y Cuba, Estados antagónicos en el sistema internacional.

Para tal efecto, y buscando cumplir primeramente con los requerimientos internacionales establecidos por la Convención del Derecho del Mar, que a su vez permitan iniciar las negociaciones con los países antes mencionados, en mayo de 2003, el gobierno federal instaló el Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas, instancia responsable de realizar los estudios técnicos que México deberá presentar ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Organización de Naciones Unidas para la delimitación del Polígono Oriental. (Sauri Riancho, Garza Galindo; 2004)

Dicho Comité es coordinado por la Secretaría de Marina y en él participan el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Energía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como la de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Es oportuno destacar que los estudios que el Comité debe concluir y que permitirán la exploración y explotación del suelo y subsuelo marino en la zona del Polígono Oriental, consisten en fijar tres mil puntos geográficos de referencia a lo largo de nuestro litoral, determinar líneas de referencia y elaborar la cartografía en la cual serán presentadas las áreas correspondientes de nuestro país ante la ONU. Adicionalmente, el Comité deberá definir y publicar la cartografía de la zona marina y presentar un catálogo definitivo de las islas mexicanas. (Sauri Riancho, Garza Galindo; 2004)

En esta línea, considerando que el proceso de reivindicación de la plataforma continental ampliada requiere de la recolección e interpretación de datos sobre la estructura geológica del margen continental, la elaboración de cartografía y la realización de consultas o gestiones con otros Estados, a fin de que la reivindicación no presente problemas limítrofes, el Comité ha tenido avances limitados en sus trabajos y actualmente mantiene sus actividades en lo que se refiere a la recolección e interpretación de datos. Peor aún, se desconoce el plazo en el que el Comité generará los resultados finales del estudio, (Senado de la República, LIX Legislatura, Dictamen; 2005)

Asimismo, y en alusión al tratado de delimitación del Polígono Occidental del año 2000, es menester resaltar que quedó pendiente por negociarse la forma en que se explotará el petróleo que comparten México y Estados Unidos en dicha zona del Golfo de México.

En este sentido, la prórroga de 10 años que se estableció en este tratado serviría para tal efecto, y más aún le daría la oportunidad a la parte mexicana de ganar tiempo para que PEMEX adquiriera el equipo tecnológico requerido, que le permita estar en condiciones de explotar oportuna y eficazmente los yacimientos transfronterizos, lo que significa efectuar exploraciones marítimas en yacimientos de más de 3 mil metros de profundidad.

Así, ya han transcurrido cinco años desde entonces, es decir, que nos encontramos a la mitad del camino para que la cláusula de la prórroga pierda efecto y se abra la libre explotación en el Polígono Occidental. Sin embargo, nuestra realidad es que a la fecha poco se ha avanzado en ambos rubros.

Por tanto, de conformidad con lo que establece el Derecho Internacional, en el sentido de que los Estados tienen la obligación de delimitar mediante acuerdo, todos los espacios marítimos a fin de llegar a una solución equitativa, se torna indispensable que el Gobierno Federal intensifique sus esfuerzos para lograr acuerdos con Estados Unidos y Cuba para la delimitación de los límites de la plataforma continental en el Polígono Oriental, y con los Estados Unidos para lograr una equitativa explotación del Polígono Occidental.

Resulta impostergable que nuestro gobierno comprenda cabalmente que los Hoyos de Dona tienen una importancia geopolítica estratégica, ya que en el siglo XXI, los hidrocarburos se tornaran cada vez más en insumos de altísimo valor para mantener y hacer crecer el ritmo de la economía mundial. De lo contrario, nuestro país se verá obligado a enfrentar el riesgo de perder la riqueza potencial que yace en las zonas del Golfo de México, cuya soberanía le corresponde por derecho a México. En esta línea, considerando el irreversible declive de la producción petrolera norteamericana, situación que impulsará la creciente actividad petrolera en las aguas del Golfo de México, se torna incluso ocioso mencionar que estos riesgos son en verdad inminentes.

Así, basta decir que de las once áreas petroleras norteamericanas que se encuentran en aguas profundas y ultraprofundas del Golfo de México, siete se ubican contiguas a la

frontera con México, a la altura del paralelo 26°. Éstas son las siguientes: South Padre Island; Port Isabel; Alaminos Canyon; Keathly Canyon; Walker Ridge; Lund; y Hendrix. Cabe aclarar que la Dona Occidental se ubica inmediatamente al sur de Keathly Canyon y Walker Ridge. (Barbosa, 2003)

Los norteamericanos ya han empezado a realizar perforaciones exploratorias en estas zonas y, la experiencia y los estudios de la geología del Golfo han demostrado que cualquier perforación rompe los equilibrios internos en el subsuelo y puede provocar desplazamientos de fluidos, dando origen a un fenómeno de migración. Así, si los yacimientos transfronterizos se encuentran comunicados hidráulicamente, la explotación de cualquiera de ellos, seguramente incidirá en el comportamiento de las presiones de otros campos vecinos. (Barbosa, 2003)

En consecuencia, si alguna de estas situaciones se presentara, la única solución para México sería perforar en el lado mexicano para extraer sus propios recursos. Lo lamentable es que perforar parecer ser absolutamente inviable, ya que nuestro país no dispone de acuerdos con las partes involucradas, al tiempo que carece de la tecnología que le permita hacerlo.

V. Conclusiones y Propuesta

Política Exterior, Los Hoyas de Dona y Propuesta de Acciones a Seguir

Haciendo una reflexión a luz del proceso transitado por México sobre la delimitación de sus fronteras marítimas, es posible establecer con certeza que la conducción de la política exterior mexicana en este rubro se ha caracterizado por ser pasiva, errática, en ocasiones sospechosa, y si uno es quisquilloso, incluso podría llegar a ser catalogada como contradictoria a los intereses nacionales.

En este sentido, pasando revista a una serie de fundamentos básicos de la política exterior mexicana, se ofrece una propuesta de acciones a seguir para sacar adelante provechosamente para México las tareas pendientes que se tienen en la zona del Golfo de México.

frontera con México, a la altura del paralelo 26°. Éstas son las siguientes: South Padre Island; Port Isabel; Alaminos Canyon; Keathly Canyon; Walker Ridge; Lund; y Hendrix. Cabe aclarar que la Dona Occidental se ubica inmediatamente al sur de Keathly Canyon y Walker Ridge. (Barbosa, 2003)

Los norteamericanos ya han empezado a realizar perforaciones exploratorias en estas zonas y, la experiencia y los estudios de la geología del Golfo han demostrado que cualquier perforación rompe los equilibrios internos en el subsuelo y puede provocar desplazamientos de fluidos, dando origen a un fenómeno de migración. Así, si los yacimientos transfronterizos se encuentran comunicados hidráulicamente, la explotación de cualquiera de ellos, seguramente incidirá en el comportamiento de las presiones de otros campos vecinos. (Barbosa, 2003)

En consecuencia, si alguna de estas situaciones se presentara, la única solución para México sería perforar en el lado mexicano para extraer sus propios recursos. Lo lamentable es que perforar parecer ser absolutamente inviable, ya que nuestro país no dispone de acuerdos con las partes involucradas, al tiempo que carece de la tecnología que le permita hacerlo.

V. Conclusiones y Propuesta

Política Exterior, Los Hoyas de Dona y Propuesta de Acciones a Seguir

Haciendo una reflexión a luz del proceso transitado por México sobre la delimitación de sus fronteras marítimas, es posible establecer con certeza que la conducción de la política exterior mexicana en este rubro se ha caracterizado por ser pasiva, errática, en ocasiones sospechosa, y si uno es quisquilloso, incluso podría llegar a ser catalogada como contradictoria a los intereses nacionales.

En este sentido, pasando revista a una serie de fundamentos básicos de la política exterior mexicana, se ofrece una propuesta de acciones a seguir para sacar adelante provechosamente para México las tareas pendientes que se tienen en la zona del Golfo de México.

Bajo esta lógica, tal y como se propuso en el apartado correspondiente al marco teórico, la política exterior ciertamente debe ser entendida bajo tres manifestaciones, es decir, como una serie de orientaciones, como una gama de compromisos y planes de acción, y como una serie de acciones o conductas específicas, guardando las tres concepciones una relación directa.

En el caso de nuestro país, y entendiendo a la política exterior desde la perspectiva de las orientaciones, el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción X, establece que el Ejecutivo está obligado a conducir la política exterior observando los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.(Artículo 89, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Dichos principios son el resultado de una experiencia historia nacional marcada por invasiones, agresiones extranjeras y diferencias con terceros, que han obligado a México a buscar formas de convivencia y tolerancia que han generado una política exterior nacionalista y profundamente respetuosa de los demás.

Moviéndonos de los elementos que orientan la política exterior de un Estado hacia la concepción de la política exterior asociada a planes y estrategias concretas, se hace evidente que los principios deben ejercerse con el único objeto de defender y promover los intereses nacionales, que siguiendo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en nuestro país se erigen en sentido genérico de la siguiente manera:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo, y
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones. (Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006)

Profundizando un poco más, si bien los intereses y principios generales de la política exterior mexicana constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana tiene que reflejar además las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que todo gobierno debe dar respuesta.

De ahí que, la labor del gobierno mexicano en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006, se articule específicamente en torno a cinco objetivos estratégicos: promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo plazo. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006)

Una vez expuestas las orientaciones, intereses y objetivos estratégicos de la política exterior mexicana, es momento de hacer la transición hacia las acciones concretas en materia de política exterior que el Gobierno Mexicano ha emprendido en lo referente a la delimitación de las fronteras marítimas en la Zona del Golfo de México.

En este sentido, y tomando en consideración las aportaciones hechas en el apartado anterior, es donde encontramos una situación de fractura y contradicción con respecto a los intereses nacionales fundamentales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, y en específico en lo que toca al aprovechamiento de nuestros recursos naturales en beneficio de la nación.

Así, la pasiva y errática política exterior en torno a los asuntos que nuestro país mantiene pendientes en el Golfo de México, no sólo ha puesto en peligro la facultad del Estado Mexicano para determinar las modalidades de uso de nuestros recursos naturales en dicha zona, sino que por tratarse de la delimitación de fronteras marítimas, podría incluso llegar a fallar en su cometido de salvaguardar la integridad del territorio nacional.

En esta tónica, y como ya se ha abordado extensamente, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América acordaron negociar un acuerdo para la justa y equitativa explotación de los yacimientos petroleros que se hallan en la zona del polígono occidental, compromiso que se encuentra enmarcado dentro del Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas.

El tratado contempla una moratoria de diez años, tiempo en el que ninguna de las partes puede explotar los recursos naturales contenidos en la zona y en el que ambas partes deben entablar la negociación antes mencionada, sin embargo, el fin de la prórroga ya se encuentra próximo y el Gobierno Mexicano que ha fracasado en promover acuerdos con el vecino del norte, prácticamente se ha olvidado de esta situación.

Por otra parte, los avances marginales en los compromisos contraídos en dicho tratado, han tornado preocupante el estado que guardan las negociaciones pendientes entre México, Estados Unidos y Cuba, que deben llegar a un consenso para delimitar y explotar los yacimientos transfronterizos ubicados en la Zona del Polígono Oriental del Golfo de México.

Este acuerdo, que se debe producir antes del año 2009 y que para iniciarse requiere de sólidos estudios técnicos conforme a lo establecido por la Convención del Mar de la ONU, también parece haber quedado en el limbo de la agenda de política exterior de nuestro gobierno.

Por todo lo anterior, y considerando la importancia estratégica que adquiere la construcción de acuerdos con los países vecinos en torno a la delimitación de las fronteras marítimas del Golfo de México, en un contexto caracterizado por la hegemonía que mantendrán en el siglo XXI los hidrocarburos como insumo clave para el desarrollo de la humanidad, es posible afirmar sin temor a equivocarme que siguiendo lo que se ha definido como ámbitos psicológico y operacional, la conducción de la política exterior que la presente administración ha mantenido hasta ahora, en lo que respecta a la delimitación de yacimientos transfronterizos, se caracteriza por una franca y profunda fractura entre ambos ámbitos.

En este sentido, el ambiente operacional del siglo XXI, mismo que se refiere a las circunstancias de la política internacional que prevalecen en un tiempo y lugar precisos, se encuentra definido por la permanencia de los hidrocarburos, y en particular del petróleo y el gas natural, como las principales fuentes de energía primaria en el mundo.

Es bajo esta lógica, que se entiende perfectamente la estrategia petrolera norteamericana, que consiste en encontrar y apropiarse nuevos yacimientos petroleros que sean lo suficientemente rentables para darle respuesta a las necesidades energéticas de los Estados Unidos. En este sentido, la inevitable reconfiguración geopolítica que esto conlleva, busca además reducir en la medida de lo posible la altísima dependencia norteamericana de los hidrocarburos del exterior.

Es también en este ambiente operacional, donde queda enmarcada la nacionalización de los hidrocarburos que Bolivia ha hecho efectiva a partir del 1 de mayo de 2006. Mediante decreto supremo se optó por dicha medida, entregándole al Estado la propiedad de los recursos energéticos y dándole a las empresas petroleras extranjeras un plazo de 180 días para que renegocien sus contratos, o de lo contrario tendrán que abandonar el país. (BBC Mundo, 2006)

Asimismo, es en este ámbito operacional, en el que los líderes de la Unión Europea plantearon en marzo de 2006, la necesidad de vincular la seguridad energética con la política exterior europea, acordando que ésta tendrá que ser subrayada en el desarrollo de la política de vecindad europea. (EL PAÍS, 2006)

Por tanto, en un ambiente operacional en el que los Estados asumen el rol estratégico de los hidrocarburos y en consecuencia buscan por todos los medios garantizar sus fuentes de suministro energético, pierde sentido por completo el ambiente psicológico que el Gobierno Mexicano ha manejado en torno a la delimitación de las zonas potencialmente petroleras del Golfo de México.

Bajo esta óptica, el ambiente psicológico del Gobierno Mexicano, mismo que se refiere a las circunstancias existentes tal y como son percibidas por los representantes de un Estado, se caracteriza por minimizar la importancia estratégica de los yacimientos transfronterizos que se encuentran en el Golfo de México, hecho que se refleja en la falta de iniciativa por alcanzar acuerdos con Estados Unidos en torno a la explotación petrolera en el Polígono Occidental, y con Cuba y Estados Unidos para la delimitación y explotación del Polígono Oriental.

Dicho de otra forma, la promoción de una política que trata de reducir a su mínima expresión la relevancia del asunto de las fronteras marítimas, que busca disipar inquietudes y alejar cualquier intervención de la opinión pública en el asunto, no hace más que confirmar que el gobierno mexicano ha tenido una lectura errónea de las condiciones del sistema internacional en lo que a energía e hidrocarburos se refiere.

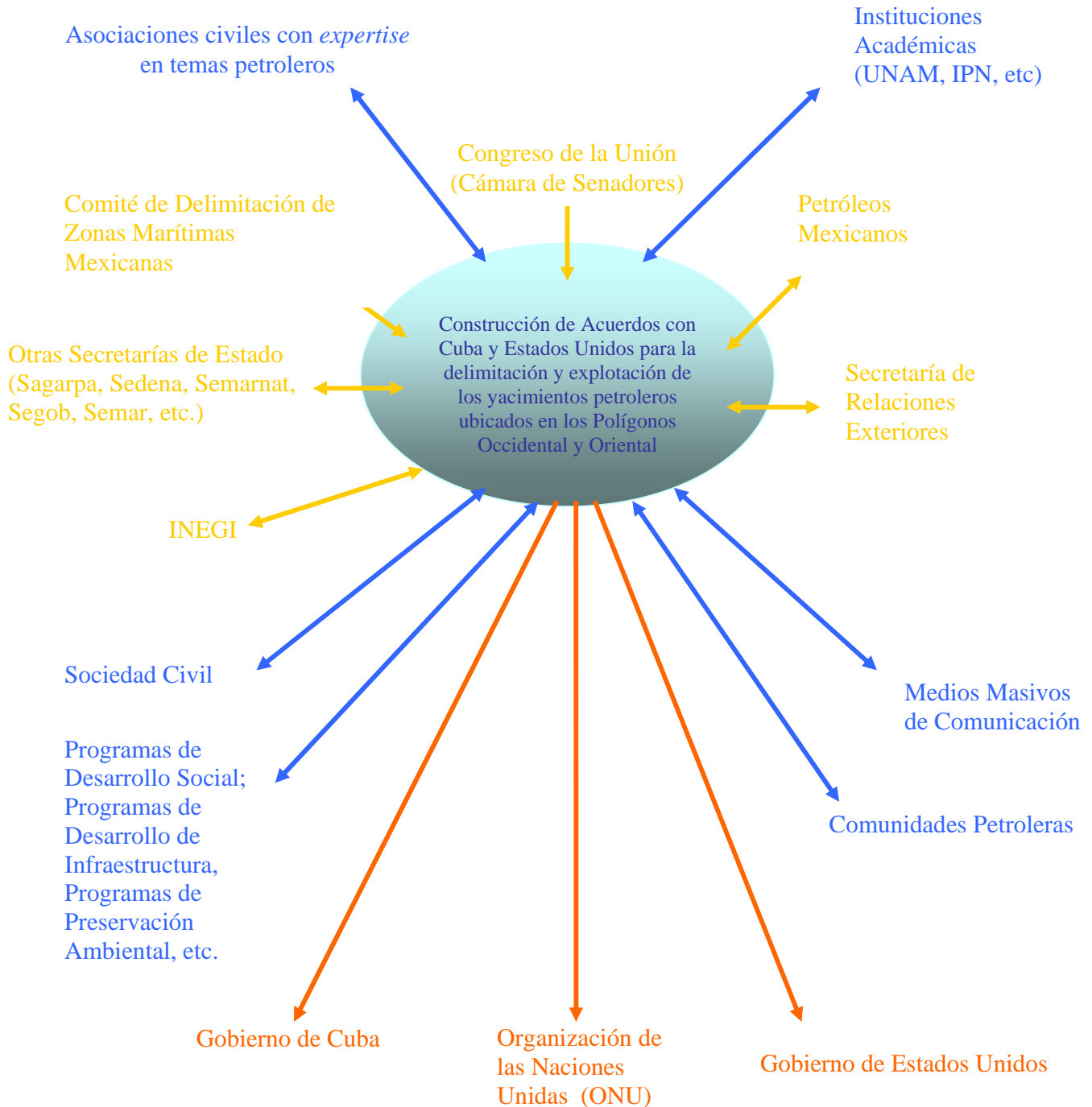
En todo caso, ha sido precisamente esta errónea lectura del Gobierno Mexicano en lo que al panorama energético mundial se refiere, lo que ha evidenciado un problema aún más grave en torno a la indefinición de las fronteras marítimas en el Golfo de México, es decir, una problemática generada por la prácticamente nula interrelación que existe entre todos los actores de carácter doméstico, que uno esperaría intervinieran de manera constructiva en el proceso de delimitación de dichas fronteras.

Así, la nula construcción de relaciones de cooperación, acuerdos y trabajo mutuo entre los integrantes que forman la red interna de política que gira en torno a la definición de nuestras fronteras marítimas, ha hecho inevitable que el Gobierno Mexicano visualice la delimitación y explotación de los Polígonos del Golfo de México como un tema estratégico de la agenda de política exterior, y mucho menos como un insumo para fomentar espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable.

Por lo anterior, se hace imprescindible considerar a los actores domésticos que, de una u otra forma intervienen, o mejor dicho deberían incidir, en el proceso de definición de las fronteras marítimas mexicanas, así como conocer los intereses que éstos poseen y los incentivos que los podrían llevar a construir una posición unificada en torno a la urgente necesidad de colocar el tema relativo a la definición de las fronteras marítimas nacionales como un tema estratégico de la agenda política nacional.

Estamos hablando en consecuencia de una serie de actores específicos que integran una red de política, donde el poder que cada uno de éstos posee en términos de participación en la formulación e instrumentación de las acciones de política exterior sobre el asunto referido, determina su posición en el centro o en la periferia de dicha red. En esta lógica, el siguiente cuadro muestra a los actores en cuestión.

MAPA DE ACTORES – RED DE POLÍTICA DE LOS HOYOS DE DONA



Claves: **Amarillo** = Actores en el Núcleo, **Azul** = Actores Internos en la Periferia,
Rojo = Actores Externos en la Periferia.

A la luz del cuadro anterior, vale la pena recordar que las redes de política se pueden describir como un conjunto de organizaciones o agentes que se relacionan a través de la dependencia de recursos y que se distinguen de otros conjuntos de organizaciones por rupturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982).

Se ha llegado a explicar también que los vínculos de interdependencia generados en una red de política, son causados por la necesidad o dependencia que tienen los actores de información, conocimiento o legitimidad, entre otros elementos. (Nunan, 1998)

Bajo esta lógica, los actores que integran la red de política correspondiente al tema de delimitación de las fronteras marítimas mexicanas, se encuentran inmersos en una red donde efectivamente está presente la interdependencia, y aunque algunos actores poseen autonomía relativa con respecto a otros, es precisamente esa noción de interdependencia la que debe ser particularmente tomada en cuenta si se aspira a destrabar la problemática en el Golfo de México.

Es importante remitirnos también al principio económico relativo a la estructura de incentivos, que de manera simple y sencilla consiste en lo que los individuos u organizaciones reciben a cambio de actuar de una y otra forma. Así, es fundamental tener presente que los individuos actuarán de determinada manera únicamente si tienen los incentivos necesarios para hacerlo. (Easterly, 2002)

Por lo anterior, cobra especial importancia el hecho de identificar los intereses y objetivos que cada uno de los actores implicados en la red de política persigue, ya que si en el marco de interdependencia que caracteriza a dicha red, se logran construir los incentivos requeridos para que construyendo relaciones y acuerdos entre los integrantes en torno al tema de la delimitación de nuestras fronteras marítimas, se contribuye además a que cada uno de los actores se aproxime a alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses particulares, la problemática en el Golfo de México quedará seguramente resuelta de manera provechosa para México.

En este sentido, y con el objeto de clarificar los intereses e incentivos de los actores inmersos en la red de política anteriormente descrita, es preciso iniciar este ejercicio con el actor que en este estudio desempeña un rol de cliente, es decir, el Senado de la República, y en específico la Comisión de Relaciones Exteriores de dicho órgano legislativo.

Así, es posible establecer que dicha Comisión tiene por objeto fungir el rol de un consejo de política exterior, de tal suerte que se construya un camino consensuado para que el Senado cumpla con lo estipulado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde el artículo 76 estipula que el Senado de la República tiene facultades exclusivas en materia internacional al tener a su cargo el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. (Senado de la República, LIX Legislatura)

Bajo esta lógica, el Senado, a través de la Comisión de Relaciones Exteriores, busca ejercer oportuna y eficazmente su rol como un de los tres poderes del Estado Mexicano, apoyándose en las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y contribuyendo además en la creación de un sistema de contrapesos efectivo con respecto al Ejecutivo Federal, que es indispensable en todo sistema político democrático.

Asimismo, y analizando el rol individual de los senadores que integran dicha Comisión, y del Senado en general, es posible establecer que como todos los políticos, éstos tienen interés en su carrera, lo que se traduce en aspiraciones por ocupar nuevos cargos de mayor poder y trascendencia política.

Derivado de lo anterior, lograr conciliar entre los actores de la red una posición de activismo en materia de política exterior respecto a la definición de las fronteras marítimas mexicanas, que cuente con los estudios técnicos y los recursos diplomáticos apropiados, seguramente se traducirá en un éxito de la labor legislativa, que evidentemente traerá beneficios tanto en el plano organizacional como en lo que respecta a cada uno de los senadores en lo individual. De esta forma, la legitimidad política que la sociedad le otorgue a esta institución del Estado Mexicano se convertirá en capital político que le permitirá al Senado gozar de un mayor poder y de un margen de acción más amplio en la discusión de temas estratégicos para el país.

En lo que se refiere a otros actores, que integran el Ejecutivo Federal y que se encuentran directamente vinculados con el proceso de toma de decisiones en lo referente a la delimitación de fronteras marítimas, es preciso resaltar el rol que juega la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En ese sentido, se trata de una cartera cuya misión es ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Asimismo, es también de su interés, preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. (www.sre.gob.mx)

En este sentido, y considerando que el Ejecutivo Federal conduce la política exterior del país a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es esta institución en consecuencia, la encargada de proveer los recursos diplomáticos requeridos a fin de establecer negociaciones internacionales con los gobiernos de Cuba y Estados Unidos en lo que toca a los Polígonos ubicados en el Golfo de México.

Derivado de lo anterior, es posible establecer con certeza que lograr que la Secretaría de Relaciones Exteriores evolucione su rol actual hacia uno marcado por el activismo en la construcción de los acuerdos con los países vecinos, que le permitan a México delimitar y explotar los sectores de los Polígonos que a nuestro país le corresponden, sin duda contribuirá a que dicha institución logre alcanzar sus metas organizacionales.

En esta línea, asumir de manera formal y activa el rol que dicha Secretaría tiene encomendado, permitirá no sólo colocar la delimitación y explotación de los Polígonos del Golfo de México como un tema estratégico de la agenda de política exterior, en el que está en juego la preservación y fortalecimiento de la soberanía nacional y la posibilidad de poseer cabalmente una nueva opción para promover el desarrollo nacional integral, sino que sentará además las bases para que esta institución gane poder con respecto a sus pares, ya que estará trabajando decididamente por alcanzar los más altos intereses nacionales.

Así, es posible pronosticar que la instrumentación de acciones de política exterior en el asunto referido, que estén construidas sobre bases técnicas sólidas y que promuevan resultados provechosos para México, se reflejarán en legitimidad política para la Secretaría de Relaciones Exteriores, rescatando su histórico y prestigiado papel en el desarrollo de las relaciones exteriores de nuestro país, y se erigirán además en capital político para los tomadores de decisiones de dicha Secretaría.

En otro orden de ideas, es preciso resaltar la importancia que adquiere el Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas en el proceso que permita culminar la delimitación de las fronteras marítimas mexicanas en la zona del Golfo de México.

Se trata de una instancia responsable de efectuar los estudios técnicos sobre los límites marítimos en el Golfo de México, que le permitirán a México definir por completo los espacios marítimos sobre los que posee derechos de exploración y explotación. Dicho Comité, que es coordinado por la Secretaría de Marina, está integrado además por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y por diversas dependencias del gobierno federal.

Así, en lo que respecta a la Secretaría de Marina en específico, que es un actor clave en asuntos de orden marítimo nacional, vale la pena resaltar que siguiendo lo estipulado en la fracción VI del artículo 89 constitucional, se establece que la Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior, coadyuvando además en la seguridad interior del país. (www.semar.gob.mx)

Asimismo, resulta fundamental mencionar que se ha tornado inminente que la Secretaría de Marina, como coordinadora del mencionado Comité, acelere los trabajos asociados con los estudios técnicos marítimos en el Golfo de México, que son indispensables para entablar negociaciones internacionales con nuestros países vecinos, teniendo como meta final reclamar ante la ONU la extensión de nuestra plataforma continental conforme a lo establecido por el derecho internacional.

Por lo anterior, en la medida que la Secretaría de Marina logre acelerar los trabajos antes mencionados, dicha institución estará empleando el poder naval nacional para la defensa de nuestros recursos naturales, y aunque no se emplee el uso de la fuerza militar, proveerá insumos claves para la toma de decisiones en materia de política exterior, que dependiendo de su seriedad y veracidad, garantizarán la integridad de nuestro territorio nacional y de nuestros recursos, fortaleciendo la capacidad del Estado Mexicano para determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.

Bajo dicha lógica, la Secretaría de Marina ganará además poder y capacidad de participación en la discusión de temas estratégicos para el futuro de nuestro país, convirtiéndose en socio estratégico de otras entidades del Gobierno Federal.

En lo que se refiere al resto de las dependencias federales que integran el Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas, y aunque no tienen una incidencia totalmente directa en la toma de decisiones en lo que se refiere a las negociaciones que conduzcan a los acuerdos requeridos con Cuba y Estados Unidos en torno a la delimitación y explotación de los Polígonos en la zona del Golfo de México, también resulta importante pasar revista a sus objetivos organizacionales.

En este sentido, y en primera instancia, la Secretaría de Gobernación tiene por objeto contribuir a la gobernabilidad democrática y a la seguridad nacional con apego a los principios propios del ejercicio democrático del poder público, fortaleciendo la capacidad de las instituciones para procesar eficazmente las demandas y planteamientos de los actores políticos y hacer efectivos los derechos políticos de los ciudadanos, proteger tanto a la población como a los intereses vitales del Estado Mexicano, generando un entorno favorable para el crecimiento con calidad y para el desarrollo humano, que incluya a todos los mexicanos. (www.segob.gob.mx)

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que también forma parte del Comité en cuestión, es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. (www.semarnat.gob.mx)

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene a su vez por propósito lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario, pesquero y alimentario con una continua capacitación y superación de los servidores públicos que conforman la dependencia, permitiéndoles mantener actividades productivas, rentables y competitivas en los sectores agrícola, ganadero, pesquero, alimentario y de desarrollo rural. (www.sagarpa.gob.mx)

Es de especial atención tener presente además la misión de la Secretaría de Energía, que como integrante del Comité y coordinadora del sector energético nacional, busca conducir la política energética del país dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional. (www.sener.gob.mx)

Por último, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tiene por objeto generar, integrar y proporcionar información estadística y geográfica de interés nacional, así como normar, coordinar y promover el desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica con objeto de satisfacer las necesidades de información de los diversos sectores de la sociedad. (www.inegi.gob.mx)

En suma, resulta imprescindible destacar que a la luz de los objetivos organizacionales que persiguen éstas últimas instituciones que forman parte del Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas, si cada una de las mismas asumiera cabalmente su rol formal y activo en dicho Comité, todas obtendrían beneficios organizacionales significativos, que sin duda también se traducirían en capital político para sus líderes.

Así, si la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ejerce su rol de mediador entre los actores del Comité, y fortalece la capacidad de las instituciones que lo integran para que éstas sean capaces de procesar eficazmente las demandas y planteamientos del resto de las dependencias federales, la SEGOB estará fortaleciendo la gobernabilidad democrática de nuestro país y estará además contribuyendo en su ámbito de competencia a la protección de los intereses vitales del Estado Mexicano, ya que estará promoviendo acuerdos políticos que permitan contar con una posición unificada en torno a la urgencia de dar por concluido los asuntos fronterizos en el Golfo de México.

Por otra parte, lograr una posición unificada que acelere la conclusión de los trabajos del Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas, le permitiría además a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fomentar en su ámbito de competencia la protección y conservación de los recursos naturales del país, especialmente lo que toca a hidrocarburos y permitiría que otras dependencias tengan los insumos requeridos para aprovecharlos y estimular el desarrollo sustentable; En esta lógica, la SAGARPA por su

parte, contaría con los fundamentos para contribuir al crecimiento sustentable del sector pesquero, ya que al tener nuestro país derechos de explotación de los recursos naturales que se hallan en las áreas de los Polígonos que a México le corresponden, se estarían incrementando las posibilidades de explotación de recursos marinos adicionales a los ya existentes.

Lograr dicha posición unificada en torno a la urgencia de concluir los estudios elaborados por el Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas, y hacer que dichos trabajos sean insumos clave para delimitar y explotar provechosamente para México los recursos energéticos que se hallan en los Polígonos del Golfo de México, le permitirá a su vez a la Secretaría de Energía contar con las condiciones propicias para conducir la política energética nacional, de manera que se garantice un suministro suficiente y de calidad de los recursos energéticos que requiere el desarrollo nacional.

Por último, el INEGI, que recientemente ha obtenido autonomía administrativa, tiene una oportunidad inmejorable para demostrar su importancia estratégica para el país, generando y proporcionando información estadística y geográfica de interés nacional de carácter insustituible para los tomadores de decisiones en torno a la delimitación y explotación de los Hoyos de Dona del Golfo de México. Así, el INEGI tiene en sus manos la opción de convertirse en un aliado de mayor peso en los procesos de formulación de políticas públicas de las instituciones de gobierno.

En otro orden de ideas, y moviéndonos hacia el último de los actores clave que se ubican en el núcleo de la red de política asociada a la delimitación y explotación de los Polígonos, resulta imprescindible acercarnos a conocer los intereses organizacionales de Petróleos Mexicanos. En este sentido, es posible establecer que PEMEX, como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene por objeto rector, maximizar el valor económico de los hidrocarburos y sus derivados, para contribuir al desarrollo sustentable del país. (www.pemex.com)

Asimismo, PEMEX, orgullo de México y de los petroleros, aspira a convertirse en una de las empresas estatales más competitivas del mundo, llegando a operar de manera oportuna, moderna, transparente, eficiente y eficaz, con estándares de excelencia y honradez.

En esta línea, es importante reconocer que la economía nacional ha dado un giro gracias a que PEMEX, a través de sus alianzas con la industria, se ha posicionado como palanca del desarrollo nacional generando altos índices de empleo. Sin embargo, es más cierto que esta Empresa puede cosechar más logros, y por ello dentro de su visión se estima que con tecnología de vanguardia se aumentarán sus reservas y se reconfigurará su plataforma de exportación, vendiendo al exterior crudo de mayor calidad y valor, siendo además autosuficiente en gas natural.

Se espera también que continúe abasteciendo materias primas, productos y servicios de altísima calidad a precios competitivos, al tiempo que se cuente con una industria petroquímica moderna y en crecimiento.

Por último, se pretende consolidar a PEMEX como una empresa limpia y segura, comprometida con el medio ambiente, a la vez que se tiene la expectativa de que su alta rentabilidad y moderno régimen fiscal le permitan seguir siendo un importante contribuyente al erario público, cuyos recursos se utilizan en beneficio del país.

(www.pemex.com)

A la luz de esta información, plasmada en la misión y visión de Petróleos Mexicanos, se hace absolutamente evidente que si bien en lo general, la conclusión de los acuerdos que permitan delimitar y explotar los Polígonos adquiere una importancia estratégica para el país en su conjunto, para PEMEX en lo particular, se torna en un asunto vital para su operación y viabilidad futura.

Así, PEMEX se erige como el principal actor beneficiado de una política exterior activa en lo que al tema del Golfo de México se refiere. Ante el inminente agotamiento de las cuencas petroleras mexicanas existentes, PEMEX tendrá que constituirse en una empresa con una altísima actividad petrolera marina, evitando que las profundidades del Golfo se traduzcan en dificultades en la operación cotidiana de la paraestatal.

Por lo anterior, contar con los acuerdos legales para la delimitación y explotación de los Hoyos de Dona, puede ser visto como el primer paso para iniciar la incursión de PEMEX en las aguas profundas del Golfo de México. En caso contrario, demorar el proceso de delimitación de las zonas marítimas mexicanas, inevitablemente ocasionará que PEMEX

tenga menor probabilidad de alcanzar sus metas institucionales, lo que además tendrá consecuencias negativas ineludibles en la economía mexicana.

Por lo que respecta a los actores domésticos que se encuentran en la periferia de la red política estudiada, es posible establecer con certeza que las Asociaciones Civiles con *expertise* en temas petroleros, Instituciones Académicas, Medios Masivos de Comunicación, Comunidades Petroleras y la Sociedad Civil en general, tienen como interés fundamental ganar poder y participación en la formulación de políticas públicas, y en la situación de indefinición de límites fronterizos que prevalece en el Golfo de México, ciertamente tienen una oportunidad, cuyo reto será capitalizarla.

Así las cosas, y considerando el principio de racionalidad política en el que los actores de una red promoverán o apoyarán aquellas políticas que incrementen su poder, es posible advertir que la red de política que gira en torno a la delimitación y explotación de los Hoyos de Dona, ofrece beneficios potenciales para cada uno de los actores involucrados en la misma.

Por tanto, la solución más efectiva y eficaz en torno a la problemática asociada a la delimitación y explotación de los Polígonos, transita ineludiblemente por la construcción de una red de política que verdaderamente aglutine de manera formal e integral a todos los actores y factores involucrados en el tema en cuestión.

Bajo esta óptica, se tendría que dar vida a lo que en apartados anteriores se ha definido como “Issue Network”, concebida como una red de política altamente plural, en la que intervienen autoridades gubernamentales, legisladores, sector privado, académicos, periodistas y grupos de presión.

Evidentemente, la construcción de una red política de este tipo, además de ser plural, también deber poseer los mecanismos que le permitan poseer un alto grado de institucionalidad, condición que únicamente otorga la madurez democrática de una sociedad.

Así, aspirar a convertir la red política que gira en torno a la problemática de los Hoyos de Dona, en lo que ha sido denominado como “Issue Network”, indiscutiblemente requiere de la construcción de reglas de operación que sean aceptadas por los integrantes de la red de manera consensuada, entre las que inevitablemente se deberá considerar evitar debates

ideológicos, privilegiando la despolitización de los asuntos a tratar y resolviendo los problemas absolutamente con base en la racionalidad política.

Asimismo, será importante además tener siempre presente que si las relaciones que se generan en la red, entre las que se incluyen intercambios de los recursos que poseen los actores, fallan en su propósito de construir acuerdos entre éstos, se estarán poniendo en peligro los intereses nacionales, ya que las negociaciones internacionales que se entablen con Cuba y Estados Unidos para la delimitación y explotación de los Polígonos, carecerán de una visión y posición unificadas de todos los actores que deben intervenir en el proceso, y por tanto, se tornará altamente probable que el producto de dichas negociaciones no sea enteramente provechoso para México, sobre todo a la luz de la errónea lectura que el Gobierno Mexicano ha tenido del entorno petrolero internacional.

Es oportuno mencionar por otra parte, que la exitosa construcción de una “Issue Network” en torno a la delimitación y explotación de los Polígonos, ciertamente motivará la presencia de una serie de intercambios de recursos entre los distintos actores que conforman la red, estando presentes en todo momento las acciones y decisiones de dar y recibir. En este sentido, los actores deben ser audaces, leer adecuadamente el contexto en el que se enmarca la red política, y ser capaces de medir el riesgo de dañar sus relaciones futuras en caso de no ceder en el presente.

Así, lo que estará sucediendo verdaderamente será el establecimiento de relaciones políticas reales entre los actores de la red, entendiendo por política, toda relación que existe entre individuos y colectividades, estando implícitos los procesos de cooperación y conflicto, en el marco de la lucha por el poder.

Bajo dicha lógica, el poder adquiere especial relevancia, ya que al ofrecer la red política bajo estudio amplios incentivos en términos de poder organizacional e individual, la racionalidad política nos invitaría a pronosticar un ambiente favorable para que los intercambios de recursos que se generen entre los actores de la red política asociada a los Hoyos de Dona, tenga como producto final relaciones de cooperación.

En este punto, vale la pena mencionar que quizá uno de los intercambios más notables que se generen en la red en estudio, sea el que se registre entre las entidades de la administración pública federal y aquellas que forman parte de la sociedad civil, ya que

dichas entidades tendrán que ceder autonomía, permitiéndole a los diferentes sectores de la sociedad intervenir de manera abierta pero organizada en la construcción de las políticas específicas que permitan dar por concluido la situación de indefinición que prevalece en el Golfo de México. En este sentido, los integrantes de la sociedad civil ganarán poder de participación en la hechura de la política, sin embargo, las entidades del Estado también ganarán, ya que obtendrán legitimidad política, que dependiendo de la audacia de cada actor podrá cristalizarse en capital político. Así, se confirma que esta red política ofrece beneficios para todos sus actores.

En otro orden de ideas, resulta fundamental precisar que la construcción de una “Issue Network” en torno a la delimitación y explotación de los Polígonos del Golfo de México, inevitablemente tendrá repercusiones palpables sobre las acciones o conductas específicas que el Estado Mexicano emprenda en torno a sus fronteras en el Golfo de México.

De entrada, la participación organizada de múltiples actores en el debate y hechura de la política exterior de México en lo que a hidrocarburos se refiere, permitiría contar seguramente con un análisis objetivo e integral de las condiciones petroleras internacionales, de las tendencias y expectativas, de los posibles problemas, de las posibles respuestas, y de las posibles implicaciones para nuestro país, entre otros elementos.

La participación de todos los actores que deben incidir en la formulación de la política exterior en el tema referido, bajo el esquema de una “Issue Network” en la que todos los actores tienen los incentivos para establecer relaciones de cooperación, evitaría además por completo episodios como la tensa relación entre el Ejecutivo y el Senado de la República, que se ha hecho manifiesta a través de la limitada coordinación y concertación política que ha prevalecido entre ambos órdenes de gobierno a lo largo del proceso de delimitación de las fronteras marítimas mexicanas, y que se ha agudizado en los últimos años.

En este sentido, vale la pena señalar que si bien en los acuerdos alcanzados entre México y Estados Unidos en la década de los setenta, y desempolvados en los noventa, se mantuvo al Senado poco informado y relativamente marginado de las negociaciones, esta situación alcanzó su máxima expresión a finales de los noventa y principios del 2000, cuando el Ejecutivo literalmente acotó a su mínima expresión el rol desempeñado por el

Senado en materia de política exterior y lo marginó por completo de las negociaciones y debate en torno al Tratado del Polígono Occidental entre México y Estados Unidos.

Por lo anterior, y con el objeto de evitar que se repitan las prácticas de la diplomacia secreta por parte del Ejecutivo Mexicano, el Senado de la República le ha solicitado en diversas ocasiones a las instancias del gobierno federal, que se le informe con prontitud y oportunidad sobre los avances registrados en la construcción de acuerdos con Cuba y Estados Unidos para terminar de definir la delimitación y explotación de yacimientos petroleros prospectivos en los Hoyos de Dona.

Sin embargo, ante las pobres contestaciones emitidas por el Ejecutivo Federal, el último episodio de esta tensa relación, se registró a finales del año 2005, cuando el Senado optó, mediante el dictamen 145 del 15 de diciembre, aprobado en votación económica, por convocar a una reunión de trabajo a funcionarios del Gobierno Federal con el objeto de recibir de primera mano los avances en torno a la construcción de los acuerdos pendientes en materia de yacimientos fronterizos.

Lamentablemente, esta serie de enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Senado en lo que al tema de los Hoyos de Dona se refiere, no ha hecho más que evidenciar que la estructura gubernamental de nuestro país, donde ejecutivo y legislativo son electos de forma independiente, privilegia la rigidez e incertidumbre política, por encima de los intereses nacionales.

Asimismo, queda absolutamente claro que la tensa relación que ha prevalecido entre el Ejecutivo y el Senado en torno a la delimitación y explotación de yacimientos petroleros transfronterizos, ha puesto en perspectiva una situación mucho más profunda, que tiene que ver con la rendición de cuentas que toda autoridad de gobierno está obligada a entregarle a la ciudadanía.

En este sentido, los episodios de la diplomacia secreta en asuntos ligados a la riqueza nacional no se pueden repetir más. Así, no sólo el Senado, sino la ciudadanía en su conjunto debe conocer puntual y cotidianamente el trabajo desempeñado por los

funcionarios públicos, ya que el trabajo de éstos se debe al bienestar nacional, y sólo así se podrá construir una opinión pública informada.

En esta lógica, lograr lo anterior requiere que México experimente una profunda transformación en la hechura de la política exterior en lo particular, y de las políticas públicas en lo general. Dicho cambio, transita ineludiblemente por un proceso de flexibilización y apertura de las fuerzas y factores que determinen la integración de la agenda del gobierno, de modo que en ésta verdaderamente se incorporen las voces de la sociedad y la opinión pública. Estamos hablando en consecuencia de una problemática que nuevamente requiere como solución la construcción de “Issue Networks,” entendidas como redes de política plurales e incluyentes.

Es posible afirmar por otra parte que, la participación activa y estructurada de los actores que integren la “Issue Network” en torno a la delimitación y explotación de los Hoyos de Dona, motivaría que la situación de indefinición que prevalece en el Golfo de México se colocará como un tema estratégico de la agenda de política exterior, con conciencia plena de sus implicaciones para el desarrollo futuro del país. Por tanto, se acelerarían las negociaciones internacionales con los gobiernos de Cuba y Estados para finiquitar los compromisos y acuerdos que permitan explotar cabalmente los recursos que a México le pertenecen, y en dicho proceso de negociación se resaltarían ciertos elementos que históricamente han sido determinantes y condicionantes de los planes y decisiones de la política exterior mexicana.

En este sentido, seguramente se reconocería profundamente que la posición geográfica de México ha marcado nuestras relaciones con el exterior, y sobre todo que lo seguirá haciendo. Así, de manera genérica las características del territorio nacional, su extensión, sus litorales, sus recursos y sus propias fronteras han sido condicionantes. Por su parte, en lo particular la realidad geopolítica de nuestro país, caracterizada por los más de 3,000 kilómetros que compartimos con el país más rico y poderoso del mundo, y que le han costado a México una guerra, pérdidas territoriales, varias intervenciones, una constante intromisión en la política interna y una dependencia que se ha expresado en forma de un limitado margen de acción política, también influyen y condicionan activamente la política exterior mexicana.

En dicha línea, es ampliamente aceptado que México tiene un valor estratégico para Estados Unidos, al encontrarse en su área prioritaria de seguridad, y dicho valor no se encuentra divorciado de la riqueza petrolera mexicana.

Cierto es también que México se ha caracterizado por transitar un largo y complejo proceso para definir su identidad nacional, hechos que han obligado a México a interiorizar una política exterior profundamente respetuosa de los demás. Sin embargo, esta condición ha motivado también que México busque defender siempre sus derechos y mantenerse como un Estado autónomo, con voz propia, y con la capacidad para sostener firmemente sus creencias y convicciones. Así, dicho elemento que tiene como objeto lograr alcanzar el interés nacional supremo, que se traduce como el bienestar de la nación, también sería enfatizado.

Bajo esta lógica, el Estado Mexicano asumiría audazmente la responsabilidad que tiene de terminar de construir, provechosamente para México, los acuerdos que nos permitan delimitar y explotar la riqueza petrolera del Golfo de México, de plena conformidad con el Derecho Internacional, y en beneficio exclusivo de nuestra nación.

En este sentido, la construcción de una “Issue Network”, incluso sentaría las bases sólidas requeridas para los actores de la red debatieran, discutieran, entablaran nuevos procesos de intercambios de recursos, y culminaran acuerdos que permitieran traducir la delimitación y explotación de los Polígonos del Golfo de México en programas específicos de desarrollo social, de desarrollo de infraestructura, de preservación ambiental, y fundamental de capitalización de Petróleos Mexicanos, para convertirla verdaderamente en una empresa petrolera de clase mundial.

En esta lógica, el Gobierno Mexicano deberá apoyarse también en el ejercicio inteligente de la política exterior para garantizar la transferencia tecnológica, que nuestra empresa estatal PEMEX requiere para estar en condiciones de aprovechar los recursos potenciales del Golfo de México. Así, la transferencia tecnológica adquiere también un rol estratégico de magnitud similar al finiquito de la delimitación de las fronteras marítimas.

En este sentido, es preciso tener presente que México está llamado a ser una nación eminentemente marina en lo que respecta a la exploración y explotación petrolera, por lo

que la tecnología disponible para tal fin, será un factor crucial para que nuestro país pueda avanzar con paso firme en la explotación de las aguas profundas del Golfo de México.

Por último, se hace inminente hacer hincapié en la urgente necesidad de que nuestro país active una política exterior inteligente, audaz y apegada a los principios e intereses nacionales, que acelere con toda firmeza la terminación del proceso de negociaciones con Cuba y Estados Unidos en torno a la delimitación y explotación de los Polígonos Oriental y Occidental del Golfo de México

Asumamos todos nuestra responsabilidad y trabajemos con responsabilidad para darle viabilidad petrolera a nuestro país, ya que cada vez se tornará más complicado mantener el ritmo de incorporación de reservas que le permitan a México jugar activamente en la industria petrolera internacional. Así, se hace impostergable enfrentar con fuerza y certidumbre legal, técnica, financiera y humana nuestro destino, que ha sido marcado por la necesidad de incursionar en la profundidad del Golfo de México.

Bibliografía

- Barbosa, F. (2000), *Exploración y reservas de hidrocarburos en México*. México, UNAM/Porrúa/Instituto de Investigaciones Económicas, 313 p.
- _____, (2003), *El petróleo de los Hoyos de Dona y otras áreas desconocidas del Golfo de México*. México, UNAM/Porrúa, 103 p.
- Benson, J.K. (1982). "A Framework for Policy Analysis." En D. Rogers, D. Whetten and associates (eds.). *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Borja Tamayo, A. (1994), "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" En *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, Colegio de México, pp. 19-43
- Daugbjerg, C. (1996), *Policy Networks under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*. Department of Political Science, Aarhus University.
- Easterly, W. (2001). *The elusive quest for growth: economist adventures and misadventures in the tropics*. U. S., MIT Press.
- García Reyes, M. y G. Ronquillo Jarillo (2005), *Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica*. Instituto Mexicano del Petróleo/Plaza y Valdés, 414 p.
- _____, (1996), *El papel de Petróleos Mexicanos en el Nuevo Orden Petrolero Internacional*. Tesis Doctoral, Moscú, Facultad de Geología, Universidad Estatal de Moscú..
- González -Félix, M. (2000), "La delimitación de la frontera marítima en el Golfo de México." En *Los espacios marítimos y su delimitación*. México, Secretaria de Energía.
- Jordan G. and Schubert K. (1992), "A preliminary ordering of policy network labels," *European Journal of Political Research*, 21, 7-27.
- Kuri, M. y M. A. Martínez (2003), "Política y gobierno" En *Periódico Reforma*. Fecha 05/10/2003. México, Reforma, p. 8.

- Marsh D. y R. A. W. Rhodes (eds.) (1992 a) *Policy Networks in British Government*. Oxford. Clarendon Press.
- Martínez Sánchez, A. y G. Musitu Ochoa (1995) *El estudio de casos para profesionales de la acción social*. Madrid. Narcea.
- Missé, A. (2006), “Los veinticinco vinculan la seguridad energética a la política exterior europea” En *El país*. Año XXXI, No. 10.517, fecha 24/03/2006. México, p. 2.
- Nunan, F.S. (1998). *The Politics of Influence in Environmental Policy-Making: An Application of Policy Network Analysis*. PhD thesis. United Kingdom: University of Birmingham.
- OPEC (2004), *Oil Outlook to 2025*. Viena, Organization of the Petroleum Exporting Countries, 51 p.
- Palacios Treviño, J. (2003), *La defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos*. México, Universidad Iberoamericana, 152 p.
- PEMEX (2005) *Anuario Estadístico 2005*. 64 p.
- _____, (2006), *Panorama de PEMEX*. Marzo 2006. México, PEMEX/Dirección Corporativa de Finanzas, 35 p.
- Peña-García, M. (2003), *Las relaciones diplomáticas de México*. México, UNAM/Plaza y Valdés, 94 p.
- Rosenau, J. N. (1976), “The Study of Foreign Policy” En *World Politics. An Introduction*. Nex York, The EADO Press, 754 p.
- Senado de la República LIX Legislatura (2004), “Propuesta con punto de acuerdo en relación con el avance en el proceso de delimitación de la plataforma continental entre México, Estados Unidos y Cuba, en la zona conocida como Polígono Oriental del Golfo de México” En Sauri Riancho y Garza Galindo, *Gaceta Parlamentaria*. No. 51, Año 2004. México.
- _____, (2005), “Dictamen a la propuesta con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores a informar sobre el estado que guardan las gestiones para establecer los Tratados de Límites Marítimos con

Estados Unidos, Cuba, Honduras, Balice y Guatemala” En *Gaceta Parlamentaria*. No. 8, Año 2004. México.

- _____, (2005), “Dictamen de las Comisiones de Relaciones Exteriores , América del Norte; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; y Asuntos Fronterizos como Punto de Acuerdo sobre Yacimientos Transfronterizos” En *Gaceta Parlamentaria*. No. 145, Año 2005. México.
- Smith, M. J. (1993), *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Reino Unido, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Sprouts, H. y M. Sprouts, (1957), “Environmental Factors in the study of Internacional Politics.” En *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 1, pp. 309-328.
- Suárez Guevara, S. y I. Palacios Solano (2001), *PEMEX y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos*. México, UNAM/Porrúa. 97 p.
- Torres Blanca, L. R. (2000), “La política exterior de México en la década de noventa.” En *México y el Mundo: Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo IX. México, El Colegio de México/Senado de la República LVII Legislatura.
- Vargas, J. A. (1997), “El Golfo: frontera incierta” En *Periódico Reforma*. Fecha 04/05/1997. México, Reforma, p. 12.
- Velásquez Flores, R. (2005), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Universidad del Mar/Plaza y Valdés, 332 p.

Documentos obtenidos de la URL:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos En URL: <http://www.constitución.gob.mx>
- BBC Mundo (2005), *El petróleo, una arma política..* Fecha 27/05/05. En URL http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/forums/enlace/newsaid_4587000/4587727.stm
- _____, (2005), *OPEP: el polémico cartel*. Fecha 17/05/05. En URL http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsaid_4556000/4556407.stm
- _____, (2006), *Bolivia toma control de hidrocarburos*. Fecha 01/05/06. En URL http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4963000/4963342.stm

- Energy Information Administration. Fecha 03/06. En URL: <http://www.eia.doe.gov/>
- Garza Galindo, L. A. (2004), “Tesoros sepultados en lo profundo” *La Jornada*. En www.jornada.unam.mx/2004/09/19/03aleco.php México, La Jornada.
- Organización de Países Exportadores de Petróleo. Fecha 04/06. En URL: <http://www.opec.org>
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En URL: <http://pnd.presidencia.gob.mx>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Fecha 05/06. En URL: <http://www.sre.gob.mx>
- Secretaría de Gobernación. Fecha 05/06. En URL: <http://www.segob.gob.mx>
- Secretaría de Marina. Fecha 05/06. En URL: <http://www.semar.gob.mx>
- Secretaría de Energía. Fecha 05/06. En URL: <http://www.sener.gob.mx>
- Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Fecha 05/06. En URL: <http://www.semarnat.gob.mx>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Fecha 05/06. En URL: <http://www.sagarpa.gob.mx>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Fecha 05/06. En URL: <http://www.inegi.gob.mx>
- PEMEX. Fecha 05/06. En URL: <http://www.pemex.com>
- Senado de la República. Fecha 05/06. En URL: <http://www.senado.gob.mx>