



Rechazo al Acuerdo sobre yacimientos transfronterizos

Mtro. Fabio Barbosa Cano
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

RESUMEN: ¿Por qué el Senado de los Estados Unidos rechazó el Acuerdo sobre yacimientos transfronterizos, negociado por los gobiernos Calderón-Obama?

Los gobiernos de Fox y Calderón estuvieron pugnando por negociar con los Estados Unidos un Tratado o acuerdo para la explotación de yacimientos transfronterizos en el Golfo de México. Desde luego, como todos saben, no se había descubierto ningún yacimiento de ese tipo, pero era pieza central en la estrategia de privatización. Cuando se descubre un yacimiento transfronterizo los países que lo comparten pueden elegir diversas formas para un acuerdo **equitativo**, pero se eligió la modalidad de la “unitización” porque ella implicaba la reforma al artículo 27 constitucional. Este es el punto que el autor de estas notas intentó explicar ante el Senado de México en los debates de 2008.

En la estrategia de los privatizadores, una vez modificada la Constitución, quedaba allanado el camino para lograr las ansiadas asociaciones con las grandes empresas petroleras para otorgar concesiones en todo el espacio marítimo o terrestre. Quienes disfrutaban de las cuantiosas ganancias del petróleo sólo tendrían que organizar las licitaciones y sentarse a esperar que el concesionario les entregara su “comisión”¹.

Como en su momento explicamos, los Estados Unidos descubrieron, desde la década de los 90 y en 2010 iniciaron la extracción, en varios campos, **cerca** de la línea fronteriza, de ahí que, ante la solicitud de los diplomáticos panistas exigieron que se concretara: 1) Cuál yacimiento transfronterizo querían compartir; 2) cuál es su nombre, su ubicación exacta, señalando las coordenadas precisas; 3) las dimensiones del yacimiento y el volumen de las reservas descubiertas y 4) las mediciones de qué porción, de ese yacimiento estaba en México y qué porción se ubicaba en aguas gringas. Lo anterior es un punto muy importante porque establece porcentajes de reservas que corresponden a cada país.

Claro que los panistas y priístas no podían responder nada, sólo parlotearon mucho sobre “la sustracción con perforaciones horizontales” (los

sostiene que es probable que lo descrito ocurrirá, en el caso de que se descubran yacimientos transfronterizos, es el anterior Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, véase la nota número 8 en este trabajo más adelante.

¹ Parecería que exageramos, que estamos incurriendo en un simplismo ultraizquierdista, la verdad es que quien

“popotes”; o bien el “efecto popote”², Fox llegó a decir que el robo de petróleo mexicano **ya estaba ocurriendo**³; y su “adversario” en las elecciones de 2000, Francisco Labastida también aseguró que cuatro plataformas colocadas desde el lado gringo, ya estaban extrayendo hidrocarburos de México⁴; otro connotado priista, Granier Melo, entonces gobernador de Tabasco acusó a Fidel Castro de que Cuba ya preparaba “su popote” para extraer furtivamente el petróleo de México.⁵

Por eso los intentos de los panistas para **asociarse** resultaron infructuosos durante toda la década: para que hubiera guisado de conejo, antes tenía que haber conejo. Para que funcionara un tratado o un acuerdo sobre yacimientos transfronterizos **antes tenía que existir la materia sobre la que se negociaría**.

EL ACCIDENTE MACONDO UN PARTEAGUAS.

² Por ejemplo, una nota: “Francisco Labastida, presidente de la Comisión de Energía del Senado, reconoció que se propondrán reformas al marco legal para permitir a Pemex **asociarse** con empresas petroleras, a fin de aprovechar los recursos que traspasan los límites territoriales de nuestro País en el mar. No hacer nada, afirmó, implica dejar que se lleven el petróleo de México. Labastida coincidió en que con la asignación de bloques en desarrollo localizados en la zona Plegado Perdido, en Cañón de Alaminos, hay un alto riesgo de que las empresas que operan del lado estadounidense se lleven el petróleo, porque hay altas probabilidades de que se presente el “efecto popote”, Apoyan que Pemex se asocie en el Golfo, 20 Enero 2008, <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=f4ffb4cf2c460d43284a7d7b72acf6af>

³ “Estados Unidos está **extrayendo** gas natural de territorio mexicano... mientras tanto nosotros aquí esperando a ver si el Congreso tiene a bien, algún día de estos, aprobarnos las reformas”, nota de Margarita Palma, “EU nos roba gas y petróleo con la operación popote, acusa Fox. Urge al Congreso de la Unión a tomar decisiones”, *El Financiero*, 31 de marzo de 2004, p. 10 Sección Negocios

⁴ Véase “Cuatro plataformas de E. U., **extraen** petróleo en la frontera con México”, *La Crónica*, 4 de febrero de 2008.

⁵ La entonces senadora Rosario Green anunció que estaba dispuesta a salir a las calles en manifestación en defensa del petróleo sustraído con los popotes, se creó una gran confusión. Estoy convencido que nosotros, me incluyo reconociendo mi responsabilidad, fuimos **incapaces de formular una explicación clara o comprensible**, a pesar de varios libros y decenas de artículos.

Pero el accidente del pozo Macondo cambió la situación, especialmente en el Golfo de México y en el Mar Caribe, resumiendo, podemos decir que la preocupación y medidas sobre la seguridad industrial pasaron a un primer plano. En ese nuevo contexto el gobierno de Obama aceptó la negociación del acuerdo sobre transfronterizos, que establecía normas generales que, se concretarían entre la, o las empresas extranjeras y Pemex, cuando se descubriera un yacimiento transfronterizo.

Como se recordará fue firmado en los Cabos, Baja California el 20 de febrero de 2012 por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de México, Sra. Espinosa y su homóloga, la Secretaria de Estado de aquel país, Sra. Clinton. Rápidamente fue ratificado en México por el Senado, el 12 de abril de ese mismo año de 2012, en su momento publicamos algunos artículos señalando los principales aspectos de ese documento (el punto de interés gringo, la seguridad industrial y sobre el aspecto que los “diplomáticos” panistas deseaban defender enfatizamos que “la unitización” **quedó como voluntaria**, porque fue la única forma de conciliar las legislaciones mexicana y yanqui, tan distintas).

Ha transcurrido más de un año y, en una sociedad abrumada por la información sobre trivialidades, la violencia y sus efectos, acaso, hasta se había olvidado ese asunto. Al comenzar 2013, del Senado de los Estados Unidos llegaron las sorprendentes noticias sobre las **objeciones concretas**, que han impedido su aprobación en esa Cámara Alta.

LA VERSIÓN DE ALGUNOS SENADORES GRINGOS.

Es necesario comenzar aclarando que no es la versión oficial del Senado de los Estados Unidos. Desde su portada el documento que utilizamos como fuente de información, señala que es un reporte de minoría. Pero lo anterior no le resta valor: lo firma una minoría pero explica la conducta que siguió la mayoría del Senado de los Estados Unidos⁶.

⁶ “Oil, Mexico, and the Transboundary Agreement, A Minority Staff Report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate”,

2012, energía 13 (245) 16, FTE de México

Lo firma como responsable Richard G. Lugar, quien fue **Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos**, en la legislatura pasada, la 112. Explica que miembros de su equipo viajaron a México en octubre de 2012, se entrevistaron con Peña Nieto, entonces presidente electo, con su comité de transición y otros políticos; también con académicos mexicanos y funcionarios estadounidenses de la Embajada de su país y finalmente formularon **el reporte como recomendaciones a los actuales senadores de la 113 legislatura de los Estados Unidos. A continuación enumeramos los puntos principales del reporte.**

UNO. El acuerdo sobre transfronterizos adolece de ambigüedades desde el carácter mismo del documento, así, el gobierno de Obama no ha definido si se trata de un “Tratado” o de un “Acuerdo ejecutivo”.

Confieso que ya habíamos percibido estas “ambigüedades”, por ejemplo: Obama también extendió la moratoria en la llamada “Dona Occidental” prolongando la vigencia del Tratado México-Estados Unidos del año 2000, con un simple acuerdo ejecutivo. En mi seminario creíamos que la medida tendría que ser aprobada por el Senado, no escribimos nada temiendo cometer algún error al no tener las calificaciones necesarias pues no contamos con abogados; ahora tenemos que aventurarnos a balbucear sobre problemas del Derecho, y desde luego invitamos a los colegas abogados a que no nos abandonen, necesitamos su asesoría, la comprensión de muchos problemas requiere de equipos interdisciplinarios.

Si es un “tratado” el Senado, como representante de las entidades federadas, debe aprobarlo con una mayoría de dos tercios de los votos. Para que entre en vigor un “acuerdo del ejecutivo” en esta materia, solo se requiere mayoría simple.

En resumen, el Senador Lugar explica que la primera tarea pendiente es definir el carácter del documento: ¿Tratado o Acuerdo?, de ello dependerá el protocolo de aprobación.

DOS. Señala el reporte del Senador Richard Lugar que, sea cual fuere el procedimiento, el presidente Obama ni siquiera lo ha enviado

formalmente al Senado o a la Casa de los Representantes para su aprobación.

Para nosotros la explicación de lo anterior es un asunto de Geología.

No se han descubierto yacimientos transfronterizos, lo que tenemos en la línea fronteriza son **estructuras** que atraviesan la frontera, algunas se extienden mayormente en aguas mexicanas; otras apenas cruzan las aguas patrimoniales de nuestro país.

Para hablar de yacimientos de hidrocarburos tenemos que esperar: 1) que la perforación lo **confirme**, pero solo la barrena no basta; 2) en el supuesto de que se encontraran hidrocarburos habrá que realizar estudios para estimar si el descubrimiento es en volúmenes comerciales, lo anterior requiere mediciones de parámetros fundamentales como la porosidad, la permeabilidad, la extensión de las formaciones y otras características que van a determinar el tipo de tuberías y equipos, espaciamiento y número de pozos, necesidad o no de sistemas de bombeo y otros datos, todos implicando dificultades técnicas, elevación de costos y extensión del tiempo de estudios para diseño del proyecto de explotación.

En suma como ha dicho el Dr. Abelardo Cantú Chapa, son los técnicos los que deben hablar no los políticos. El político nos llama solo esperando captar alguna frase para su propaganda, o rollos para seducir incautos, quiere conclusiones “optimistas”, sus objetivos son aumentar el número de sus adeptos o mejorar el caudal de sus votos.

Los que deben hablar son los geólogos, los paleontólogos, los expertos en estratigrafía, no los comerciantes, a estos solo interesa que la extracción sea en el menor lapso de tiempo, lo que implica mejores tasas de retorno.

TRES. Sea cual fuere el protocolo que se elija, la Casa de los Representantes y el Senado tienen que revisarlo. El Senador Lugar se queja de que aunque en las etapas iniciales se efectuaron sesiones en las que los negociadores informaron los avances, el Senado no fue consultado sobre el texto específico.

CUATRO. Lugar virtualmente denuncia que el Acuerdo fue apresurado, se quería concluirlo antes de las elecciones de 2012.

CINCO. No lo dice Lugar pero la prisa causó errores garrafales. Los señala concretamente

el Senador Lugar, véase el Capítulo 4, del Acuerdo firmado en los Cabos el 20 de febrero. Ese capítulo se refiere al procedimiento para el arreglo de disputas, pues bien, el artículo 16 establece que se acudirá a la determinación de un experto y es una obligación “**vinculante**” (no se de leyes lo entiendo como obligatorio, en inglés binding on the Parties, se puede traducir como “comprometiendo a las partes del acuerdo”) ¡pero el artículo 17 que establece un mecanismo de arbitraje no especifica si es vinculante!

El Senador Lugar explica a sus colegas que esta cuestión puede afectar los ingresos federales, es decir les advierte que tienen que cuidar las finanzas de las entidades que representan y que esas contradicciones **tienen que “enmendarse”**.

Los mecanismos de arbitraje son uno de los puntos en que definitivamente hay desacuerdo con el texto que aprobaron la Señora Espinosa y la Clinton. El Senador Lugar señala **falta de claridad**, pide que se examinen otros acuerdos internacionales y otras formas de arbitraje.

Aquí es necesario señalar que la lección aprendida es que el Senado gringo tiene asesores legales más cuidadosos, los abogados mexicanos asesores del Senado de México no percibieron las contradicciones... desde luego tampoco nosotros que en los Seminarios de la UNAM leímos el acuerdo varias veces. Debemos leer con más cuidado.

SEIS. Como se ha repetido, uno de los aspectos centrales en la perspectiva estadounidense en la negociación del Acuerdo, dirigida por el entonces Embajador Richard Morningstar fue mejorar las medidas de seguridad industrial, los resultados no les parecen satisfactorios a los Senadores estadounidenses. Han rechazado el Acuerdo porque no ven garantías, consideran que las cláusulas respectivas solo son **retórica**.

Al abordar este punto el Senador Lugar se lanza a polemizar contra el presidente Obama: “La administración Obama afirma que el Acuerdo de los Cabos significa que la normatividad mexicana sobre medio ambiente, las medidas de seguridad y su **cumplimiento** tendrán que subir al nivel de Estados Unidos. **No hay garantía de que la puesta en vigor del acuerdo precipitará una mejora sistémica en la aplicación de las medidas medioambientales y de seguridad**”.

Luego matiza: “cualquier mejora es bienvenida... dados los posibles efectos de un

2012, energía 13 (245) 17, FTE de México derrame para los intereses económicos de los Estados Unidos”.

Quiero comentar que debemos monitorear con atención el curso futuro: si lo acordado les parece insatisfactorio ¿qué van a proponer en el Senado de los EE UU para mejorar la seguridad industrial?

SIETE. El artículo 19 les parece que, en ciertas condiciones, podría poner a las empresas petroleras que operen en la región fronteriza, en riesgo de sufrir una reducción de la normatividad que ya existe en los Estados Unidos [...but that could mean effectively lowering U. S. standards in the border region]...Confieso que es necesario conocer la legislación yanqui para una comprensión completa de estos reparos, pero carezco de ese conocimiento]

Estas serían las objeciones. ¿Cuál es la situación del Acuerdo? Formalmente no ha sido rechazado porque tampoco fue enviado siguiendo el protocolo. El gobierno Obama actuó en una forma que, también debo reconocer, todavía no comprendo, pues su Secretario del Interior, Señor Ken Salazar formuló reclamos al Senado de su país, pidiéndole aprobar el Acuerdo, mismos que, al parecer sólo tenían propósitos políticos o publicitarios porque no se presentaban según el procedimiento establecido en la legislación correspondiente⁷.

Tal vez pudiera interpretarse que se ha rechazado el texto firmado en los Cabos el 20 de febrero de 2012, pero se redactará un nuevo documento que implicará nuevas negociaciones, sea por el complicado proceso de un Tratado o buscando discreción solo como acuerdo entre los ejecutivos de ambos países. Sea tratado o acuerdo es importante para la seguridad de los Estados Unidos dice el Senador Lugar. Examinaremos sus planteamientos en un trozo final de esta ponencia.

⁷ Véase la nota de Nick Snow “House Republicans live in imagined energy world, Salazar charges” en *Oil and Gas Journal*, 4 de abril de 2012. Quizá para entender qué pasó deba contarse con información muy detallada sobre la política de energía de Obama, durante su primer mandato, las contradicciones con la política impulsada por las grandes petroleras yanquis en el marco de los cambios técnicos que, coincidiendo con la primera administración del demócrata, modificaron la situación del sector en los Estados Unidos. Repito: necesitamos formar equipos interdisciplinarios o no vamos siquiera a entender, menos a influir en los acontecimientos.

EL ACUERDO SOBRE TRANSFRONTERIZOS ES NECESARIO PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS, DICE LUGAR.

Se presentan objeciones al documento de los Cabos suscrito el 20 de febrero, pero el acuerdo sobre transfronterizos es bueno para la seguridad energética, es bueno para mejorar la seguridad en las operaciones y abatir los riesgos sostiene el Senador Richard Lugar.

Considera que las actividades en la región fronteriza del Golfo no aumentará significativamente la producción, ni mostrará resultados rápidos, pero su aprobación tendrá muchos resultados positivos: 1) levantará la moratoria vigente, 2) impulsará la actividad petrolera, 3) a largo plazo puede aumentar la producción doméstica (de los EEUU), 4) para las compañías de bienes y servicios petroleros abrirá nuevas oportunidades de negocio.

El acuerdo ya firmado contiene cláusulas que establecen el intercambio de datos y notificación sobre reservas eso es muy positivo, dice Lugar, porque abre nuevas áreas de colaboración México-Estados Unidos, establece una comunicación más estrecha en caso de accidentes o de interrupciones de los suministros.

El Senador Lugar dice también que lo más probable es que, dada la falta de experiencia de Pemex, **sean las empresas extranjeras quienes actúen como operadoras en la explotación de los transfronterizos** y que el crudo descubierto se procesará en las instalaciones ya existentes en los Estados Unidos⁸. Desde luego dividiendo los barriles de uno y otro país, según el volumen de reservas descubiertas en los respectivos lados de la frontera⁹.

⁸ Transcribimos textualmente para que el lector compruebe si lo desea: "Given PEMEX's lack of experience in deep water, the most likely outcome is that IOCs licensed by the United States **would operate the developments and utilize infrastructure based on the United States side of the border, which is more extensive than that of Mexico near to the area of operation**" (Oil, Mexico, and the Transboundary Agreement, A Minority Staff Report ...ya citado, las negritas son nuestras).

⁹ "A key difference between the unitization agreements envisioned under the TBA [acuerdo sobre yacimientos transfronterizos] and traditional PSAs [acuerdos de

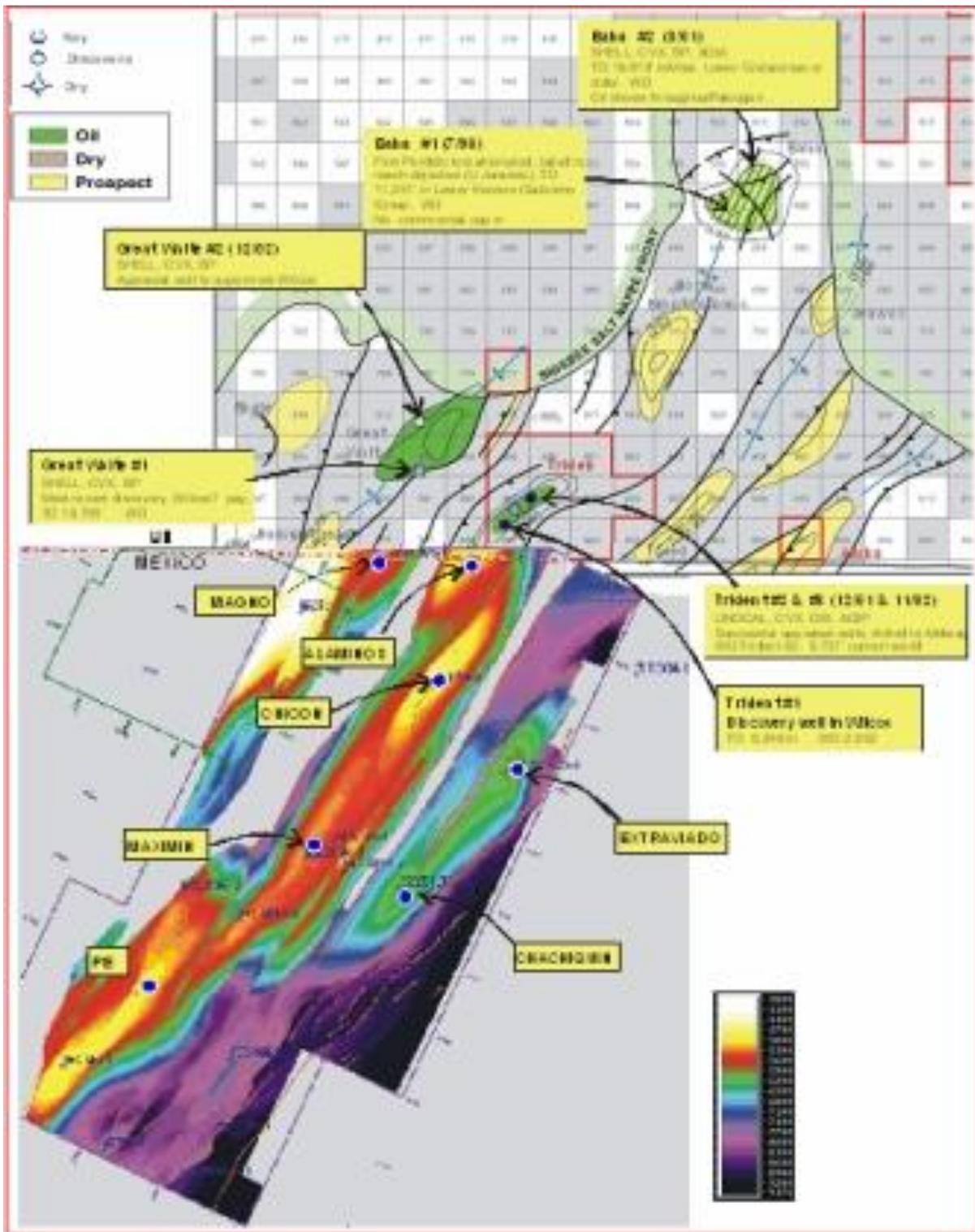
El tratado o acuerdo permitirá, por primera vez, a Pemex y a las grandes petroleras gringas trabajar juntas, no en contratos de servicios, muchos observadores optimistas consideran que el acuerdo sobre transfronterizos es, metafóricamente, como la nariz del camello asomando a la tienda del beduino, iniciando más amplias reformas...el acuerdo sobre transfronterizos demostrará que el patrimonio petrolero de México puede ser protegido en un régimen de producción conjunta con las compañías estadounidenses¹⁰.

Por todo lo anterior el Acuerdo sobre transfronterizos ayudará a crear las condiciones de una nueva etapa porque las grandes empresas petroleras "tienen un gran interés en invertir en todo el territorio mexicano y no solo en la zona marítima fronteriza".

El Senador exhorta a sus colegas del Senado a aprobar el Acuerdo (con las enmiendas necesarias, off course) mismo que debe ser visto como benéfico para la seguridad energética de los Estados Unidos.

producción compartida], is that physical barrels produced will be allocated to the legal jurisdictions of the United States and Mexico, **presumably in proportion to the amount of reserves found on their respective sides of the border**. The Mexican barrels, presumably, will be property of PEMEX as a state entity and the U.S. barrels will be treated under standard terms of U.S. licensing in the Gulf of Mexico" (*Ibíd*).

¹⁰ "...the TBA will, for the first time, allow U.S.-listed IOCs to work in partnership with PEMEX, not including service contracts. Many observers are optimistic that the TBA is the metaphorical camel's nose under the tent, paving the way to broader reform in Mexico...[...] **The TBA helps demonstrate that Mexico's oil patrimony can be protected in a joint production regime with U.S. companies**" (*Ibíd*).



Pozos transfronterizos

Maestro Fabio Barbosa, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.