

Presentación ante el Senado de la República

María de Lourdes Melgar Palacios

“YACIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS: NEGOCIACIÓN, EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN”

Muchas gracias Señor Presidente:

Buenos días a todos,

Señoras y Señores Legisladores,
Señoras y Señores,

Es para mí un alto honor atender a la invitación que me hace la Junta de Coordinación Política del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión para abordar, en el marco de los foros sobre la reforma energética, el tema de la problemática de los yacimientos transfronterizos de México. Acudo a esta cita con plena consciencia de la alta responsabilidad que ello implica y en cumplimiento de lo que considero un deber ciudadano. Soy solo una de las muchas profesionistas mexicanas que podrían estar participando en este foro. En el México del siglo XXI, la voz del 52 por ciento de la población no puede ni debe quedar al margen de los grandes debates nacionales. Deseo dejar asentado que no represento a ningún partido político ni grupo de interés. Las ideas que a continuación expreso se derivan de la experiencia adquirida durante mi paso por la Administración Pública Federal y del análisis puntual de un tema fundamental para la seguridad nacional.

Como ciudadana mexicana, me enorgullece participar en este proceso de análisis y valuación de la problemática energética nacional para lo cual ustedes, como representantes del Pueblo, realizan estas audiencias públicas, que si bien deberían contener mayor sustancia técnica y menos retórica política, han despertado el interés dentro de la sociedad mexicana por la importancia y complejidad de este tema.

La iniciativa de reforma energética presentada por el Señor Presidente Felipe Calderón Hinojosa a esta Soberanía es claramente una propuesta enfocada a Petróleos Mexicanos. Este es un primer paso, importante, mas no suficiente. Una reforma energética no puede basarse principalmente en el objetivo de maximizar la renta petrolera. México requiere urgentemente de una *reforma energética integral* basada en consideraciones energéticas, ambientales y económicas de mediano y largo plazo, que impulse las energías alternativas, incluyendo la nuclear, y que permita abatir el cambio climático cuyos estragos ya afectan al país.

Confío en que este Honorable Senado tomará las medidas necesarias para resguardar nuestra seguridad energética y la soberanía nacional.

* * * * *

La problemática de los yacimientos transfronterizos de gas y de petróleo es un tema del ámbito de la seguridad nacional que involucra tanto cuestiones propias de la política energética como de las relaciones exteriores de México. Recientemente, sin embargo, la búsqueda de soluciones a los dilemas que enfrentan estos reservorios compartidos, particularmente en el Golfo de México, se ha visto empañada por la discusión en torno a la reforma petrolera, frenando decisiones que, con carácter urgente, deberían adoptarse para asegurar que el petróleo mexicano siga siendo de los mexicanos.

La discusión en torno a los yacimientos transfronterizos se ha visto envuelta en mitos, verdades a medias y un profundo desconocimiento del tema. En el imaginario colectivo nacional prevalece la idea de que nuestros vecinos del norte van a apoderarse de nuestros recursos, utilizando la técnica del “popote”, como si el Golfo de México fuera un enorme yacimiento transfronterizo que se pudiera succionar sin límites técnicos o jurídicos.

La realidad es bastante más compleja. Es necesario entenderla en todas sus dimensiones para encontrar las mejores respuestas a los múltiples retos derivados de la existencia de reservorios compartidos de gas y petróleo en nuestras fronteras.

El tiempo se nos acaba. Mientras en México discutimos en torno a posibles remedios menores a la crisis de nuestra industria petrolera, Estados Unidos avanza avasalladoramente en la conquista del fondo marino del Golfo de México y promete iniciar su producción en el 2010, a pocos kilómetros de la línea fronteriza con México, en tirantes de agua superiores a los 2 500 m. Algo similar sucede en la frontera con Cuba, donde ya se ha iniciado la exploración en zonas limítrofes con nuestro país.

Mientras en otras latitudes los Estados acuerdan esquemas para explotar juntos los recursos compartidos, aun cuando no logran suscribir convenios limítrofes, la paradoja del caso mexicano es que se tienen tratados fronterizos en vigor, pero no se ha podido instaurar un esquema de producción conjunta de los hidrocarburos, debido a las supuestas limitantes que impondría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta hace poco, yo misma estaba convencida de la necesidad de reformar nuestra Carta Magna para preservar nuestros derechos en cuanto a los yacimientos transfronterizos. Una lectura cuidadosa de los textos constitucionales, y una colaboración con el Embajador González Félix, me hicieron cambiar de opinión. No obstante lo anterior, considero firmemente que, si para proteger nuestros recursos compartidos se requiere un cambio constitucional, éste debe llevarse a cabo. Cambio constitucional no es, *per se*, equivalente a privatización. Al contrario: puede ser benéfico para el interés nacional si así aseguramos el pleno ejercicio de nuestros derechos sobre ese petróleo

Lo que no podemos es seguir en la inacción y soñar con posteriores demandas en cortes internacionales en las que tenemos todo que perder, porque desde el punto de vista del derecho internacional, México no tiene defensa: México no ha hecho su tarea.

Hoy debemos asumir esta responsabilidad. No es a base de recriminaciones o discursos catastrofistas que vamos a resolver los desafíos que nos revelan los yacimientos transfronterizos. Es urgente adoptar medidas para avanzar en la protección de nuestros recursos, por la vía de la diplomacia y dotando a PEMEX de las herramientas técnicas, jurídicas y financieras necesarias para realizar el trabajo técnico indispensable sin el cuál no podremos conocer, reivindicar y explotar los recursos compartidos que nos corresponden.

Con el fin de sustentar lo hasta aquí expuesto, abordaré a continuación tres temas puntuales:

1. La situación jurídica de nuestros yacimientos transfronterizos.
2. Los riesgos a los que están sometidos.
3. Las acciones concretas que pueden y deben emprenderse.

A fin de facilitar mi exposición, he repartido algunos mapas que espero les sean de utilidad.

1. Situación jurídica de nuestros yacimientos transfronterizos

Mito: El Tratado del Hoyo de Dona permite salvaguardar los recursos petrolíferos de México en todo el Golfo de México.

Realidad: NO. El Tratado entre México y Estados Unidos sobre la delimitación de la Plataforma Continental en la región occidental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas (mejor conocido como Tratado del Hoyo de Dona), únicamente cubre una pequeña porción del Golfo de México. (Ver Mapa).

Este tratado, suscrito el 9 de junio de 2000 y ratificado unánimemente por el Senado de la República entró en vigor el 17 de enero de 2001.

El Tratado sienta un valioso precedente: por primera vez, Estados Unidos reconoce la posible existencia de yacimientos transfronterizos y el derecho de cada una de las partes a proteger sus intereses, y se establecen varios elementos para hacerlo que incluyen:

- la creación de una zona de protección de 1.4 millas náuticas a cada lado de la frontera;
- una moratoria de 10 años durante la cual ninguna de las partes podrá llevar a cabo tareas de exploración y explotación de hidrocarburos en la zona de protección;
- la posibilidad de extender la moratoria;
- un mecanismo de cooperación y consulta que permite el intercambio de información sobre los posibles yacimientos transfronterizos, mientras esté vigente la moratoria; y establece

- el compromiso para informar a la otra parte sobre la posible existencia de yacimientos transfronterizos.

Desde la entrada en vigor, se estableció la zona de protección y se ha respetado la moratoria. Sin embargo, no se ha activado el mecanismo de cooperación y consulta, no se ha avanzado en la determinación de un mapa de los yacimientos transfronterizos ni se ha llegado a un acuerdo sobre la forma de explotar los recursos compartidos en este polígono occidental. Esto, a pesar de los múltiples esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno de Estados Unidos, a través de la agencia conocida como *Minerals Management Service* (MMS), para avanzar en estos temas, y que han quedado debidamente asentados en las minutas públicas de esa institución.

Sin duda la falta de consensos políticos en México ha llevado a la inacción. No podemos posponer un día más la puesta en marcha de estos mecanismos. El 17 de enero del 2011, en menos de 3 años, habrá vencido la moratoria establecida en el Tratado. Con ello, perderemos la oportunidad de intercambiar información y definir el mapa de los posibles yacimientos transfronterizos que pudieran encontrarse en el Hoyo de Dona. Peor aún, habremos desaprovechado la oportunidad de utilizar este importante logro de la diplomacia mexicana para establecer un régimen similar a lo largo de toda nuestra frontera con Estados Unidos, particularmente en la zona del Cinturón Plegado de Perdido, región donde como veremos más adelante, los recursos petrolíferos de México están realmente en riesgo de perderse.

El Tratado de Límites Marítimos suscrito con Estados Unidos en 1978¹ no hace mención alguna a los recursos compartidos, como tampoco lo hacen los tratados suscritos con Cuba, Belice, Guatemala y Honduras.

2. Riesgos a los que están sometidos los yacimientos transfronterizos de México

Mito: Mediante el efecto popote, Estados Unidos va a apoderarse de todo el petróleo que se encuentra en las aguas profundas del Golfo de México.

Realidad: NO y SÍ, o SÍ y NO.

El llamado “efecto popote” es sin duda central en la discusión de los desafíos que enfrentan los yacimientos transfronterizos. Al abordar este tema aquí, siento la enorme responsabilidad de ser lo más clara y precisa desde el punto de vista técnico, y evitar generalidades que sólo favorecen a una u otra postura política.

Dado que las estructuras generadoras y acumuladoras de hidrocarburos no conocen fronteras, una vez que se traza la línea fronteriza entre dos o más Estados existe la posibilidad de que se dé origen a yacimientos transfronterizos. Esta es una realidad del ámbito de la probabilidad que ha sido reconocida internacionalmente desde hace más de ocho décadas. Para determinar si existen

¹ entró en vigor en 1997, cubre nuestras fronteras en el mar territorial y en la zona económica exclusiva tanto en el Golfo de México como en el Pacífico.

o no reservorios compartidos en una franja fronteriza, se requiere estudiar el subsuelo, utilizando técnicas de análisis tales como la sísmica tridimensional y, eventualmente, perforando pozos exploratorios que permitan dibujar los mapas de los yacimientos potenciales.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, existe hoy en día la tecnología para perforar un pozo horizontal alcanzando una distancia de hasta 11 kilómetros. Dependiendo del modelo geológico de la zona, es decir de sus propiedades petrofísicas, porosidad, permeabilidad e incluso conductividad, puede darse el caso que en las condiciones adecuadas se pueda extraer el recurso mediante la perforación de un solo pozo. Lo que significa que en ciertos casos un yacimiento transfronterizo podría estar en riesgo de perderse, tanto porque el recurso migre del otro lado de la frontera, como porque se modifique la presión de los acuíferos que sostienen los reservorios, dificultando su explotación futura.

Para saber si una zona está en riesgo se requieren estudios sísmicos tri-dimensionales que permitan inferir el modelo geológico y se requiere perforar pozos exploratorios para determinar el potencial petrolífero de la zona. Este es un trabajo que no hemos completado en México. Tan solo se han realizado algunos estudios tri-dimensionales en la frontera y no se han perforado pozos exploratorios. A la fecha México no tiene la capacidad técnica para perforar pozos exploratorios a más de 2000 metros de profundida.

Si bien carecemos de información pública sobre la situación del lado de México contamos con valiosa información estadounidense. Según estudios realizados en Estados Unidos es muy probable que existan yacimientos transfronterizos en la zona del Cinturón Plegado de Perdido. (En este mapa se puede ver que existen por lo menos cuatro fallas que pasan la frontera). La zona de Perdido tiene una extensión de 60 km por 15km, con una capa de sedimentos por encima de la sal de 4 600 m. Si esto no nos dice nada, veamos el mapa del MMS en el que aparecen los campos productivos en los que las grandes empresas petroleras como Shell, Chevron, BP y Nexen, mediante asociaciones entre varias de ellas, han realizado cuantiosas inversiones para explotar recursos a pocos kilómetros de la frontera con México².

El efecto popote no está en todas partes. En el Cinturón Plegado de Perdido sí se podría dar, inadvertida o advertidamente. La regulación del MMS prohíbe la perforación horizontal en las fronteras internacionales. Incluso, el MMS ha mostrado preocupación ante la posibilidad de que la producción del lado estadounidense pudiera afectar algún reservorio compartido con México. Ello a pesar de que Estados Unidos no es aún miembro de la CONVEMAR y que en teoría aún adhiere al concepto de “regla de captura”.

Ante esta situación y la inacción de México, las empresas estadounidenses que han invertido sumas cuantiosas del orden de los 2 o 3 miles de millones de dólares para explotar estos recursos, han iniciado una campaña de bajo perfil desmintiendo cualquier posibilidad de que su producción pudiera afectar recursos mexicanos.

² Algunos a tan solo 5 kilómetros.

Respetuosamente reitero: la responsabilidad de proteger los recursos de México es de los mexicanos, del Gobierno Federal y del Senado de la República. Es urgente que México negocie un Protocolo al Tratado de 1998 para establecer un mecanismo de protección similar al del Tratado del Hoyo de Dona. También es urgente dotar a PEMEX de las herramientas para delimitar los mapas transfronterizos de esta zona donde los tirantes de aguas son superiores a los 2 mil metros de profundidad.

La producción del lado estadounidense del Golfo iniciará en el 2010. En términos petroleros estamos llegando demasiado tarde a esta cita prevista desde hace una década, pues al negociarse el Tratado del Hoyo de Dona se tenía claro que la zona realmente en riesgo era el Cinturón Plegado de Perdido.

También estamos llegando tarde a nuestra cita con Cuba. El mapa anexo muestra los bloques asignados a PDVSA y posiblemente PETROBRAS en la línea fronteriza con México. Sin duda PETROBRAS es hoy en día líder en exploración en aguas profundas, por lo que *de existir*, nuestros yacimientos compartidos con Cuba podrían estar en riesgo.

3. Acciones concretas que pueden y deben emprenderse:

Mito: México podría ganar un juicio en las cortes internacionales para obtener restitución de los recursos transfronterizos que se perdieran.

Realidad: No. Al no actuar bajo el argumento de que su Constitución no le permite llevar a cabo tareas de exploración y explotación conjunta con otras empresas, México estaría contraviniendo el derecho internacional y las mejores prácticas internacionales en la materia.

En el mundo de la exploración petrolera, en tanto no hay perforación, se está en el ámbito de lo probable. Por ello, desde 1958 la mayoría de los tratados limítrofes internacionales incluyen “cláusulas de depósitos minerales” que consideran la posible existencia de recursos transfronterizos. A partir de los años setenta, en paralelo a la evolución de la jurisprudencia internacional, en la práctica se han ido desarrollando esquemas comerciales, algunos más complejos que otros, para explorar y explotar los reservorios compartidos, teniendo como objetivo fundamental asegurar la producción eficiente y equitativa de los recursos.

A nivel internacional, existe una diversidad de ejemplos de cooperación para explotar los yacimientos compartidos, [algunos más sencillos, otros mucho más detallados,] pero principalmente dos tipos de acuerdos: los convenios de unificación de los reservorios (*unitization agreements*) y las zonas de explotación conjunta. La experiencia internacional en este campo es rica y variada.

Lo interesante del asunto es que aún en los casos en que dos Estados no han logrado ponerse de acuerdo sobre la delimitación de su frontera marítima, han llegado a convenir la forma de dividirse y producir los hidrocarburos que se

encuentran en reservorios compartidos. Uno de los más sonados es el del llamado “hoyo de Timor” que comparten Australia y Timor Oriental.³

México es el único caso en el que se ha podido delimitar la frontera pero no acordar un esquema para identificar y explotar los recursos transfronterizos.

A manera de conclusión y debido las limitantes de tiempo únicamente voy a enumerar algunas de las acciones que, en mi opinión, nuestro país debería llevar a cabo de inmediato. Varias de ellas coinciden con el pronunciamiento que la Ciudadana Senadora Rosario Green Macías, hiciera ante el pleno de esta Soberanía el pasado 1 de abril:

1. Activar el mecanismo de cooperación y consulta previsto en el Tratado del 2000.
2. Solicitar una extensión a la moratoria del Tratado del 2000.
3. Solicitar a Estados Unidos la negociación de un Protocolo al Tratado Marítimo de 1978 suscrito con ese país para establecer un mecanismo de protección de los yacimientos transfronterizos a lo largo de toda la frontera.
4. Negociar protocolos similares con Cuba, Belice, Guatemala y Honduras.
5. Fortalecer al Grupo Intersecretarial sobre Yacimientos Transfronterizos para que avance en el estudio de las mejores prácticas internacionales sobre la exploración y explotación de recursos compartidos. Este punto es fundamental para preparar negociaciones que permitan establecer acuerdos de unificación para la explotación de los yacimientos transfronterizos.
6. Establecer un órgano regulador para supervisar la exploración y explotación de los yacimientos transfronterizos de México (podría tomarse como base la Comisión del Petróleo prevista en la iniciativa de reforma energética).
7. Establecer, como se hizo durante la negociación del Tratado del Hoyo de Dona, un mecanismo de coordinación y consulta con el Senado de la República,
8. Dotar a PEMEX de la capacidad jurídica, técnica y financiera para que pueda llevar a cabo las tareas que se le encomienden.

Todo lo anterior con el fin de asegurar que el petróleo mexicano siga siendo de los mexicanos.

Muchas gracias.

³ Dos países con grandes asimetrías económicas, tecnológicas y con un importante diferendo político, pero que establecieron una zona de desarrollo conjunto, sin que ello prejuzgara sus posiciones en cuanto a la definición de su línea fronteriza.