

Por qué se necesita la reforma constitucional en México

Por Miguel Carbonell

Especial La Estrella Digital

07 de agosto del 2013

Una verdadera transformación del sector energético en México no puede limitarse a pequeños ajustes administrativos o a cambios legales menores. No esta vez. No ahora, que estamos a un paso del abismo energético. No cuando México se juega su futuro como un país desarrollado o como un país en permanente estado de subdesarrollo.

La reforma energética que México necesita para impulsar vigorosamente nuestra economía requiere de un diseño constitucional y legal que a la vez sea inteligente y audaz.

Una reforma a nivel constitucional es necesaria porque generaría certeza jurídica en dos sentidos. Por una parte, debe consolidar la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, pero al mismo tiempo debe generar las condiciones de confianza necesarias para promover la inversión en el sector, lo que permitirá desarrollar más nuestra industria de petróleo y gas natural. En pocas palabras: necesitamos una reforma que nos permita contar con un régimen constitucional en materia energética propio del siglo XXI. Ni más ni menos.

El petróleo de fácil acceso se acabó y requerimos de grandes inversiones y nuevas técnicas para acceder a los hidrocarburos que se encuentran en aguas profundas y ultraprofundas, así como para explotar el petróleo y el gas en los campos de lutitas (el llamado shale gas y shale oil). El aprovechamiento de estos recursos requiere de un rediseño de fondo en nuestra industria, que reconozca tres elementos fundamentales y a la vez muy evidentes: 1) las inversiones en este tipo de proyectos tienen un alto riesgo financiero, 2) se trata de una industria que requiere innovación y cooperación tecnológica entre múltiples empresas, y 3) el marco jurídico vigente en México limita el desarrollo de la industria energética y es excepcional en el mundo por ser tan cerrado.

Buscar petróleo en aguas profundas y ultraprofundas, o en campos de shale, no es una actividad barata ni sencilla. Requiere de costosos estudios y de la utilización de nuevas tecnologías. Además, la probabilidad de encontrar recursos en los primeros intentos es muy baja, lo que incrementa el riesgo en las inversiones. Debido a esta complejidad, a

nivel internacional se han desarrollado esquemas que permiten la cooperación entre distintos actores para distribuir los riesgos, compartir tecnología y conocimientos, y así poder obtener mayores ganancias a los costos de inversión y mantenimiento.

En todo el mundo, el desarrollo de esta industria se ha apoyado en instrumentos jurídicos concretos, como son las concesiones, los contratos de producción compartida o los contratos de utilidad compartida. En el caso de las concesiones, el Estado permite que una empresa tenga derechos sobre la producción durante un periodo determinado de tiempo, aunque no le otorga la propiedad de los recursos una vez finalizada la concesión. Es decir, los hidrocarburos que están en el subsuelo siguen siendo de la nación, lo cual es una garantía de la soberanía energética de México. En los contratos de producción o utilidad compartida, el Estado comparte una parte de la producción o bien un porcentaje de la remuneración obtenida de la venta de los hidrocarburos. En ambos casos, la propiedad de los recursos también se mantiene en manos de la nación.

Independientemente de la alternativa que se elija para el modelo mexicano, cualquiera de estos instrumentos jurídicos requiere de una modificación constitucional. Una reforma legal es insuficiente para atender una industria con este tipo de riesgos y retos tecnológicos y administrativos. Es ingenuo pensar que los inversionistas arriesgarán su capital y compartirán su tecnología de punta con un marco jurídico claramente superado. También es ingenuo obligar a Pemex a desarrollar por sí misma este potencial. El reto es construir un sistema eficiente a nivel constitucional que permita a la nación maximizar la renta petrolera, al tiempo que crea un ambiente propicio de certidumbre jurídica.

Así lo hicieron en su momento Brasil y Colombia, lo que les permitió incrementar su producción y atraer grandes inversiones. Tras la reforma de 1997, Brasil aumentó su producción en un 150 por ciento, pasando de producir 841 mil barriles de petróleo por día, a su producción actual, que se ubica en 2,108 miles de barriles diarios. Por su parte, Colombia llevó a cabo una reforma en 2003, con lo que incrementó su producción de 541 a 990 mil barriles diarios, es decir, un incremento del 83 por ciento. Mientras todo esto ocurría, México redujo su producción de 3,383 miles de barriles diarios en 2004, a 2,532 que producimos ahora.

Pero no sólo Colombia y Brasil operan su industria petrolera de esa forma. En todo el mundo se han establecido esquemas similares. Ni siquiera China, Cuba o Corea del Norte tienen un régimen jurídico tan cerrado en materia de hidrocarburos como el nuestro. Desde 2011 China comenzó a asociarse con empresas extranjeras mediante licitaciones en un modelo de producción compartida. Cuba permite la inversión privada extranjera, en crudo y refinación, a través de contratos de riesgo. En Corea del Norte, empresas

extranjeras han participado en proyectos de exploración y producción, no sólo mediante asociaciones con empresas estatales norcoreanas, sino que también lo han hecho de manera independiente. Pedir que Pemex haga todo y que todo lo haga sola, parece ser un sinsentido que no tiene comparación, ni siquiera en algunos de los países con mayor aislamiento del mundo.

México tiene hoy la gran oportunidad de discutir una reforma energética de fondo, que sirva como el principal motor de desarrollo para nuestro país en el largo plazo. Los mexicanos somos capaces de sentarnos a discutir argumentos con inteligencia y serenidad, dejando atrás dogmas y temores falsos. Pensar que debemos conformarnos con una reforma cómoda sería un error estratégico. Los retos de México son enormes y de ese tamaño deben ser las herramientas para enfrentarlos. De ese tamaño tiene que ser la reforma constitucional en materia energética.

Miguel Carbonell es académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Colaborador de Agencia Reforma. Twitter: @MiguelCarbonell.