

LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION

(LASA 97)

XX CONGRESO INTERNACIONAL

GUADALAJARA, JALISCO

M E X I C O

INTEGRACION Y DESINTEGRACION DE UN MERCADO COMUN DE  
ENERGIA: MEXICO, ESTADOS UNIDOS, CANADA.

ABRIL, 1997

DRA. MA. TERESA MACIAS CARDONE  
ENEP ACATLAN - U. N. A. M

## **Integración y Desintegración de un Mercado Común de Energía: México-Estados Unidos-Canadá**

Dra. Ma Teresa Macías Cardone.\*

### **1. La energía, la economía global y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano.**

- 1.1. El mercado mundial y las fuerzas del mercado.
- 1.2. Energía y desarrollo.
- 1.3. El petróleo ante el Tratado de Libre Comercio México-E.U.A.-Canadá.

### **2. Las políticas de energía de Estados Unidos.**

- 2.1. La industria petrolera en los Estados Unidos.
- 2.2. El Plan Estratégico de Energía de Estados Unidos.

### **3. Las políticas de energía de Canadá.**

- 3.1. El Consejo Nacional de Energía y la política energética en Canadá
- 3.2. La industria petrolera en Canadá
- 3.3. El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-E.U.A.

### **4. El petróleo mexicano ante el Tratado de Libre Comercio.**

- 4.1. Pemex la industria petrolera nacionalizada
- 4.2. La negociación petrolera
- 4.3. La industria petroquímica

### **5. Conclusiones.**

\*Profesora del Posgrado de la ENEP-ACATLAN UNAM.

## **1.- La Energía, la Economía Global, y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano.**

### 1.1. El mercado mundial y las fuerzas del mercado.

La producción mundial está cada vez más determinada por la creciente dinámica que prevalece en el comercio internacional. La tendencia es agrupar en bloques a la mayoría de los países con objeto de liberar a los mercados de las barreras proteccionistas, buscando por otra parte que la participación del Estado sea cada vez más limitada, o se elimine de ser posible.

Con los procesos actuales de integración de las economías surgen antiguas ideas, pero de manera deformada, sobre la "libertad natural" por lo que la mayoría de los gobiernos en el mundo se ven forzados a vender sus empresas públicas para entrar en el mundo de las "economías abiertas".

Dentro de este sistema de economías abiertas las empresas transnacionales se encargan de mantener la "libertad" de los mercados y hacer que esta apertura sea cada vez mayor, ya que de esa forma se incrementan sus exportaciones y sus inversiones en el extranjero.

La teoría de la "ventaja comparativa" es otra idea deformada que oculta el intercambio desigual entre los países industrializados y aquéllos en vías de desarrollo, manteniendo un flujo de capital indiscriminado de los primeros sobre los sectores productivos de los últimos.

Lo paradójico es que en un orden mundial en donde el flujo de bienes y de capital esté determinado por las fuerzas del mercado, se maximizarán las ventajas del país que tenga el nivel más alto de desarrollo tecnológico y las empresas más agresivas y fuertes, igualmente su influencia será mayor en la determinación del orden monetario internacional.

El sueño dorado de los países altamente industrializados, pero particularmente el sueño Americano de mantener una economía global abierta y firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) Norteamericano se enmarca dentro de este contexto, y al implementarse se vuelve realidad, en conjunción con el derrumbamiento de un bloque de países de economía cerrada que se han incorporado a este proceso.

La aparición de nuevos centros económicos y financieros de poder a escala mundial, la integración de bloques económicos cada vez más efectivos y poderosos y la propia globalización de la economía mundial, aunado a la baja participación de México en la producción y en el comercio mundial, sirvieron de razonamiento para que los gobernantes mexicanos, desde 1982 y dentro de la lógica neoliberal mundial, se embarcaran en el proyecto de modernizar su economía, abrirse comercialmente y apresurarse a participar en uno de los bloques económicos más fuertes, según las propias declaraciones de sus mandatarios, integrándose con Canadá y los Estados Unidos.

## 1.2. Energía y desarrollo

El modelo de desarrollo implantado por Estados Unidos e imitado por al resto del mundo se sustentó en el uso irresponsable e ineficiente de la energía barata, en particular por el uso dispendioso de los hidrocarburos.

Basados en el modelo establecido por el "American way of life" los países dentro de la órbita del sistema capitalista mundial planearon sus economías y sus estilos de vida. Este modelo incluso se extendió a las economías de planificación central de la ex-Unión Soviética y de los países de Europa Oriental, propiciando una serie de conflictos posteriores.

El hecho de que el petróleo fuera tan barato durante muchos años, y que se mantenga a precios razonables a la fecha, influyó en los procesos productivos, la tecnología, el transporte, las comunicaciones y un tipo de vivienda más confortable.

Solamente cuando los precios del petróleo se dispararon por primera vez en 1973, esta estructura entró en crisis forzando a los grandes consumidores (países altamente industrializados) de petróleo a reducir su consumo a través de una mayor eficiencia y a través del uso de fuentes alternativas de energía. Sin embargo al volver a controlar el mercado, muchas de estas iniciativas que resultaban más racionales quedaron en el olvido.

Aún cuando este modelo ha mostrado su ineficiencia, especialmente si se toman en consideración los impactos ambientales ocasionados por su uso dispendioso y por el hecho de que el petróleo es un recurso natural no-renovable, existe una gran resistencia para cambiarlo debido a los intereses económicos de las grandes empresas petroleras internacionales que se aferran en mantener su control.

## 1.3. El petróleo ante el Tratado de Libre Comercio México-E.U.A-Canadá.

Aunque el principal objetivo para llegar a un acuerdo para la firma del Tratado de Libre Comercio trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá era promover la comercialización de servicios y artículos manufacturados, desde el principio hubo un claro interés por parte de los Estados Unidos para incluir dentro de las negociaciones, algunas materias primas como el petróleo.

Si uno se pregunta por qué resulta tan importante incluir el petróleo mexicano en el TLC, surgen varias razones que explican el interés por abrir este mercado.

1) El petróleo sigue siendo la primera fuente de energía en el mundo.

2) Las grandes reservas mundiales de petróleo crudo se localizan en países del Medio Oriente, estos países fueron históricamente controlados por unas cuantas compañías petroleras internacionales que contaron con todas las facilidades para su explotación. En

los últimos años esta zona, por conflictos políticos y bélicos, se ha convertido en un área inestable e insegura para el abastecimiento del mundo industrializado.

3) Para mantener su liderazgo, los Estados Unidos necesita controlar una mayor parte del mercado mundial, para tal efecto el TLC le permite consolidar un bloque con sus vecinos más cercanos, México y Canadá, y al incluir los hidrocarburos cuenta con mayor seguridad energética y gran competitividad.

4) Tanto Canadá como los Estados Unidos enfrentan un fenómeno similar de declinación en sus reservas convencionales de petróleo. En contraparte el consumo y por ende las importaciones, especialmente en los Estados Unidos se han incrementado considerablemente. Enfrentados con la intranquilidad política de los países productores de petróleo en el Medio Oriente, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá están alentando políticas para garantizar sus suministros. En este sentido México representa la mejor fuente de abastecimiento.

Aún con las restricciones impuestas por los Artículos 27 y 28 de la Constitución Mexicana, los gobiernos canadiense y norteamericano, así como muchas compañías petroleras de servicios estuvieron presionando a las autoridades mexicanas para abrir este rubro al tratado comercial que los tres países firmaron y aunque formalmente la producción de petróleo crudo no se incluyó en el Tratado, las presiones han continuado en mucho sentidos. Por ejemplo, en febrero de 1995, México firmó un acuerdo en el que se comprometió a entregar a la Reserva Federal de los Estados Unidos, los ingresos provenientes de sus ventas de petróleo crudo con objeto de garantizar el pago de los empréstitos de emergencia otorgados por Estados Unidos.

Dado el interés de Canadá y los Estados Unidos para garantizar suministros petroleros, este trabajo intenta presentar la situación de la industria petrolera que priva en estos países, así como algunas de las políticas que sus gobiernos han establecido o pretenden seguir en sus relaciones futuras con México, al que ven como su "abastecedor seguro".

## **2.- Las políticas de energía de Estados Unidos.**

No hay duda que la industria petrolera, como la conocemos actualmente, nació en los Estados Unidos en 1859 con el descubrimiento del Coronel Drake en Pennsylvania.

Desde entonces se considera a los Estados Unidos como uno de los mayores productores de petróleo en el mundo, el país con la mayor capacidad de refinación y por supuesto el de más alto consumo, lo que según su filosofía le permite dictar políticas en la materia a nivel mundial.

En su organización, tecnológicamente, como en lo que se refiere al aprovisionamiento de maquinaria de la industria petrolera, equipo y experiencia, la industria está caracterizada por una fuerte orientación norteamericana, por lo tanto determina los

procesos industriales, y el consumo de bienes refleja el "modo de vida americano".

La descripción de la organización de la mayor parte de la industria petrolera internacional, incluyendo el nuevo modelo implantado por Petr6leos Mexicanos, empresa estatal mexicana, indica como la industria petrolera es parte de los amplios intereses mundiales de los Estados Unidos.

Las inversiones de las empresas petroleras norteamericanas est1n apoyadas por la pol3tica oficial de su gobierno, igualmente la diplomacia norteamericana protege los intereses petroleros en el extranjero respaldados con fuerza militar suficiente para garantizar que no se d3 ning6n cambio fundamental contrario a sus intereses.

## 2.1. La industria petrolera en los Estados Unidos.

La Administraci6n del Petr6leo para la Defensa (APD) divide el territorio norteamericano en 5 grandes distritos productores. En 1995 las reservas probadas en los Estados Unidos ascendieron a 19,200 millones de barriles, en 1990 hab3an sido de 26,177 millones de barriles. La mayor parte de las reservas petroleras se encuentran localizadas en los Distritos II, III y V, y corresponden a los Estados de Kansas (Plataforma de Cherokee 6,548), Texas (10,419), y California (San Joaqu3n 6,352) (Reserves disclosures, Oil & Gas Jornal 1996).

La producci6n promedio de petr6leo crudo en 1996 fue de 6,465 millones de barriles diarios, cuando en 1990 hab3a sido de 7,309, una disminuci6n significativa, en ambos periodos, si se compara con la producci6n de 1973 de 9,208 millones de barriles por d3a.

La dependencia de los Estados Unidos en t3rminos de su consumo petrolero es muy alta, con 4.7% de la poblaci6n mundial, su parte en el consumo global es de 25.6%. De la cantidad total de energ3a consumida, 41.4% proviene del petr6leo crudo y 23.6% de gas, equivalente a 17 millones de barriles aproximados por d3a de petr6leo crudo.

Las importaciones totales de petr6leo crudo en junio de 1996 fueron de 9.9 millones de barriles diarios, mientras que en 1995 promediaron 8.7 y en 1990 s6lo alcanzaron los 8.0 millones de barriles por d3a, comparadas con un promedio de aproximadamente 5.2 millones en el per3odo de 1982-1985; desde entonces ha habido un aumento constante en las importaciones de petr6leo, alcanzando las cifras que se experimentaron en 1977/1978, las m1s altas en la historia de este pa3s.

La mitad de las importaciones de Estados Unidos provienen de pa3ses de la OPEP, principalmente Arabia Saudita (1,138) y Venezuela (1,635 mbd). Fuera de este grupo de abastecedores, Canad1, M3xico y en menor grado el Reino Unido abastecen de petr6leo a los Estados Unidos.

### IMPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO Y PRODUCTOS PETROLEROS

	1988	1989	1990	1991	1995	1996
Total OPEP	3,520	4,140	4,296	4,018	4,127	4,268
Total otros países	3,882	3,921	3,721	3,406	4,558	5,653
Canadá	999	931	934	1,055	1,322	1,391
México	747	767	755	813	1,018	1,339

Fuente: Monthly Energy Review, agosto 1991  
Oil and Gas Journal, octubre 1996.

La factura petrolera también ha aumentado. En 1973 fue de 7,031 millones de dólares, en 1990 aumentó a 55 millones de dólares (NES p. 75) y actualmente es mucho mayor, lo que ha tenido un impacto significativo en las importaciones totales de los Estados Unidos, especialmente cuando las exportaciones están decreciendo y hay un déficit comercial importante que afecta la economía norteamericana.

#### 2.2. El plan estratégico de energía de Estados Unidos.

Dado que el petróleo seguirá siendo un combustible crítico para el proceso productivo de los Estados Unidos y para el resto de los demás países industrializados, el Departamento de Energía de los Estados Unidos publicó un documento en donde se establecen una serie de políticas que les permita ser más eficientes, menos vulnerables y con un futuro energético que denominan ambientalmente sustentable.

Este documento define las herramientas políticas desde el punto de vista internacional, de política comercial, normativa y tecnológica que apuntan a diversificar las fuentes de suministro de energía con objeto de lograr mayor flexibilidad y eficiencia en el uso de la energía.

El objetivo principal del plan estratégico de energía según declaró el ex-presidente George Bush en julio de 1989, era lograr "un balance entre nuestra creciente necesidad de energía a precios razonables, nuestro compromiso por un medio ambiente más sano y más seguro, nuestra determinación de mantener una economía que no sea secundada por ninguna, y nuestra meta para reducir la dependencia... "(National Energy Strategy, 1991/1992, p.2)".

Para conseguir este objetivo, la política de Bush buscaba descansar en las fuerzas de los mercados para determinar precios, cantidades y tecnologías apropiadas. Esta política no ha sido modificada por su sucesor William Clinton.

Si los mercados no funcionan eficientemente, el gobierno deberá actuar directamente para quitar o vencer barreras que obstaculicen la operación del mercado.

Para reducir la vulnerabilidad, el Plan Estratégico de Energía de E.U.A. intenta, a nivel doméstico aplicar acciones amplias como: mantener reservas estratégicas adecuadas, aumentar la eficiencia total del sistema de transporte, incrementar su producción de petróleo, profundizar la desregulación del gas natural, y fomentar el uso de combustibles alternativos en el transporte.

Los Estados Unidos reconocen que su vulnerabilidad no puede eliminarse completamente, y por lo tanto las importaciones continuarán, pero con medidas políticas que balanceen los objetivos económicos, de seguridad energética y ambientales.

Para diversificar las fuentes de abastecimiento petrolero, fuera de la región del Golfo Pérsico, los Estados Unidos intentan aumentar su producción, impulsando una producción de carácter ambientalista en ciertas áreas como la Plataforma Continental Exterior y el Refugio Nacional Ártico de Vida Salvaje, e influir en otras partes del mundo que incluyen a México, Asia y Europa.

Igualmente mantendrá sus mecanismos de contingencia (stocks y la reserva estratégica petrolera), combinada con una capacidad de producción mundial excedentaria.

Los Estados Unidos esperan alcanzar en el futuro, un uso de energía que será más eficiente debido a que la competencia lo obliga a buscar nuevas tecnologías, pero también debido a los esfuerzos crecientes del sector público y privado para promover una mayor eficiencia en el uso de la energía. Con su Plan Estratégico de Energía los Estados Unidos estiman que la cantidad de energía utilizada para crear una unidad del producto nacional bruto (GNP) disminuirá en casi 12% para el año 2000 y cerca del 20% para el 2010.

Uno de las metas principales del Plan Estratégico de Energía de E.U.A., es aumentar la producción nacional en 3.8 millones de barriles por día para el año 2010 o 1.8 millones de barriles por día para el año 2000. Este objetivo puede lograrse ampliamente gracias al uso de tecnología de recuperación de petróleo avanzada, a nuevas inversiones en investigación y por el desarrollo ambiental de la reserva de la Plataforma Continental Exterior y el Refugio Nacional Ártico de Vida Salvaje. (NES p. 4)

El Plan Estratégico de Energía de E.U.A. también contempla la reducción de consecuencias económicas por las posibles fluctuaciones en los mercados mundiales de petróleo. Algunas de En la reciente crisis de Irak demostró su capacidad para controlar efectivamente las interrupciones en el mercado las medidas consideradas para reducir el impacto causado por la escasez en el mercado petrolero son:

A) Aumentar la producción petrolera en países y áreas fuera de la región del Golfo Pérsico. Las inversiones para el desarrollo de yacimientos petroleros se harán de manera prioritaria, con el objeto de aumentar y diversificar la producción mundial.

B) Mejorar las medidas de emergencia para expandir la Reserva Estratégica de Petróleo\* a un billón de barriles y poner a prueba las reservas de productos refinados de la Costa del Golfo.

---

\*Los Estados Unidos han utilizado la Reserva Estratégica de Petróleo, como parte de una respuesta internacional coordinada. En la reciente crisis de Irak demostró su capacidad para controlar efectivamente las interrupciones en el mercado petrolero.



C) Diversificar los combustibles para el transporte. Para reducir la dependencia del petróleo en el sistema de transporte, se tomarán varias medidas para acelerar el uso de combustibles alternativos en camiones de carga y flotillas de ómnibus de pasajeros.

A más de cinco años de aparición del Plan Nacional de Energía, muchos de los resultados indican que las grandes empresas petroleras privadas han tenido gran éxito al reducir sus costos e exploración y desarrollo de pozos, por lo que en años recientes han logrado reemplazar la producción con nuevas reservas. Las 231 compañías que fueron estudiadas arrojaron en 1996 una utilidad de 126.8 mil millones de dólares en sus operaciones globales y cuentan con el 60% de las reservas y producción de petróleo crudo y gas. Las inversiones de estas empresas también se han incrementado desde 1991 en porcentajes de dos dígitos. En los últimos 3 años las grandes empresas han reemplazado en 84% la producción para Estados Unidos, tomando como base sus reservas en todo el mundo; las reservas en el exterior que están en manos de las grandes petroleras ascienden a 32,600 millones de bls en 1995. Igualmente los costos de producción en Estados Unidos se han reducido de \$4.96/boe en 1991 a \$4.00 en 1995, los independientes han llegado a tener costos de 3.71/boe., lo que significa que la inversión en los cambios tecnológicos en la industria ha permitido una mayor eficiencia y mejores resultados. La principal estrategia ya prevista por el PNE ha sido mayor eficiencia en las operaciones, reducir costos, y el uso de nueva tecnología.

Sin embargo analistas de Petroconsultants en 1995, basados en la actividad de perforación señalan que en su conjunto se está encontrando menos petróleo que el que se produce, situación que ha prevalecido al menos en los últimos diez años.

### **3.- Las políticas de Energía de Canadá**

#### **3.1. El Consejo Nacional de Energía y la política energética en Canadá.**

La política nacional petrolera de Canadá se oficializó en 1961, cuando se exigió a las refinerías al oeste de la Línea de Valle de Ottawa que compraran su petróleo crudo en esa región. Esta política estuvo más orientada a impulsar la industria petrolera de la región occidental que a promover la seguridad energética doméstica. La orientación de esta política cambió radicalmente en los años setenta debido a la inestabilidad política en el Medio Oriente.

-----  
Bajo los términos de un acuerdo de largo plazo, el Departamento de Energía de los Estados Unidos compró cerca de 65,000 barriles diarios de crudo Istmo de México para su almacenamiento. La Reserva Estratégica de Petróleo crudo mexicano almacenado en sus cavernas, otros abastecedores importantes para la reserva fueron Inglaterra (25%), Alaska (8%) y Arabia Saudita (5%). (SPR. Febrero 16, 89, p. 20).

En lugar de alentar el crecimiento de su producción, el gobierno alentó la seguridad en el suministro. Alguno de los cambios se refirieron al licenciamiento de las exportaciones, y a la instrumentación de un cargo en la exportación de petróleo. La intervención federal se hizo norma en los años 1970, culminando con la publicación del Programa Nacional de Energía en 1980.

El PNE estableció como objetivo el autoabastecimiento de Canadá para 1990, e introdujo programas de sustitución de petróleo, así como incentivos para fomentar el desarrollo de fuentes no-convencionales de petróleo.

No obstante, este programa se canceló en 1985 con el "Acuerdo Occidental" que se consideró como un paso hacia la desregulación con lo que se eliminaron las restricciones en el corto plazo a las exportaciones de petróleo, sin embargo se requería la aprobación del Consejo Nacional de Energía para las exportaciones de largo plazo.

Este acuerdo estuvo engarzado con un régimen orientado al mercado de precios, una imposición sensible a las ganancias, y a la eliminación de gravámenes al petróleo, que incluía el cargo a la exportación de petróleo crudo.

La revitalización de la industria petrolera de Canadá se vio frenada por el desplome de los precios mundiales del petróleo, ya que puso un alto a las actividades de exploración y desarrollo. Como una medida de emergencia, el gobierno retiró el impuesto a las ganancias del petróleo y del gas en 1986, e introdujo un paquete de estímulos a la perforación por 350 millones de dólares en 1987.

### 3.2. La industria petrolera en Canadá

La industria petrolera canadiense resulta muy importante para Canadá. Si se le compara con otras industrias no-financieras, representa entre el 16 y el 32% de las ganancias canadienses, excepto en los años 1986, 1988 y 1989 cuando los precios en el mercado internacional petrolero se derrumbaron.

La Asociación de Petróleo Canadiense (CPA) representa a cerca de 60 compañías, que son responsables de cerca de tres cuartas partes de los gastos de la industria. La Asociación de Petróleo Independiente de Canadá tiene cerca de 170 compañías miembros que incluye algunas del CPA y cerca de 130 compañías de servicios y suministro.

Las principales áreas productoras convencionales se localizan en Columbia Británica, Alberta (que contiene las mayores reservas y producción), Saskatchewan, Manitoba, Ontario, alcanzando un total de 5,900 millones de barriles, con una declinación de cerca de 4% desde 1988. Las reservas y producción adicionales se localizan en las áreas fronterizas, principalmente mar afuera de la Costa Oriental, Mar de Beaufort y las Islas Árticas.

Los descubrimientos más significativos de petróleo crudo fueron escasos en 1989, principalmente por la orientación de la industria de centrarse en el gas natural. Por primera vez desde 1982, la cantidad de pozos de gas sobrepasaron la cantidad de pozos petroleros. La industria acumuló un total de 2,349 pozos de gas y solamente 1,803 de petróleo, 57% menos desde 1988. La industria gasera se ha vuelto muy importante para los Estados Unidos que importa la mayor parte del gas canadiense.

La producción canadiense ha permanecido entre 380 y 500 millones de barriles al año durante los últimos diez años. El promedio de 1990 fue de 1 millón 518 mil barriles por día. Sin embargo la constante declinación de sus reservas los obligará a importaciones crecientes y a producir en las regiones fronterizas. De 1994-96 la producción ha alcanzado un promedio de 2 millones 400 mil barriles diarios, sin embargo a mayor producción, mayor es la exportación que deben hacer a los Estados Unidos.

En relación con otros países industrializados, se considera que Canadá tiene, uno de los más altos niveles de consumo. Durante 1989 el petróleo representó cerca del 36% del consumo total de energía, 26% de gas natural, 11% de hidroelectricidad, 10% de energía nuclear y cerca de 12% para el carbón. Se espera que el gas y la electricidad limpia desarrollen más su participación en el mercado por la disminución importante de reservas petroleras y sobre todo porque la sociedad busca combustibles que sean más compatibles con el ambiente y la naturaleza.

Canadá históricamente fue un importador neto de petróleo crudo hasta que se realizó un descubrimiento mayor en 1947 en Leduc, Alberta. Sin embargo Canadá importa petróleo del Mar del Norte y países de la OPEP. Sus importaciones totales en 1989 promediaron 484,480 barriles/día.

Las importaciones totales han aumentado recientemente, ya que los embarques de petróleo de la región occidental que tradicionalmente iban a la parte central de Canadá se han reorientado y dirigido al sur de su frontera, a través de los Estados Unidos como consecuencia de la firma del Acuerdo Comercial entre los dos países, y salvo descubrimientos inesperadamente masivos, Canadá importará de nuevo más petróleo del que exporta. (Energía en Canadá 1990-1991).

### 3.3. El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos se firmó en 1987 con el objetivo de ampliar la liberalización comercial en todos los sectores de la economía, que incluirían indiscutiblemente a la energía y a los petroquímicos. Los dos países reconocieron que tienen un interés común para asegurar el acceso al mercado de cada uno y para fortalecer la seguridad mutua de abastecimiento.

Con la firma de este acuerdo, Canadá está autorizado para importar 50,000 barriles/día de petróleo crudo de Alaska, pero si

Canadá decidiera instrumentar medidas para limitar su consumo de petróleo, la reducción en la exportación a los Estados Unidos tiene que ser proporcional al suministro total de petróleo disponible en Canadá. (Acuerdo de Libre Comercio Canadá/Estados Unidos, p. 142).

El capítulo nueve del acuerdo incluye las regulaciones en energía, y lo suscribe a las obligaciones contempladas en el GATT y en el acuerdo sobre un programa internacional de energía que prevalece por encima, en la medida que haya inconsistencias con el Acuerdo de Libre Comercio.

No obstante, el acuerdo sobre el petróleo ha recibido críticas ya que los canadienses tienen que proporcionar a los Estados Unidos la misma cantidad de energía que ellos han obtenido en los últimos tres años; igualmente deberán mantener los suministros aunque los canadienses sufran de escasez y venderlo al mismo precio al que ellos lo adquieren localmente. Adicionalmente, el acuerdo establece que cualquier provincia Canadiense puede exportar petróleo a los Estados Unidos, sin importar si otra provincia vecina tuviera necesidades específicas.

Por lo que respecta a los petroquímicos, los líquidos del gas natural (NGL) están reemplazando al petróleo crudo como la base petroquímica preferida. La industria petroquímica usa cerca del 6% del petróleo crudo en Canadá.

La industria petroquímica representa más del 60% de la industria de manufactura química en Canadá. Su capacidad de producción se distribuye en alrededor de 52 plantas localizadas en Ontario (59%), Alberta, Quebec y Columbia Británica.

Las compañías involucradas en el sector son multinacionales gigantescas provenientes principalmente de Estados Unidos; sólo Polysar y Novacor son canadienses.

Los Estados Unidos es el mayor socio comercial petroquímico y el más importante de Canadá, adquiere 56% de sus exportaciones y suministra más del 70% de sus importaciones. La eliminación de las tarifas que se logró con el Acuerdo Comercial es significativo para los petroquímicos, aunque estipula que las tarifas en la mayor parte de los petroquímicos deberán eliminarse en 5 reducciones anuales equitativas, iniciando en enero de 1989. Los productos cuyos volúmenes sean pequeños tendrán un plazo de 10 años.

#### **4.- El petróleo mexicano ante el Tratado de Libre Comercio.**

La presuposición del gobierno de México en 1990 de que con el Tratado de Libre Comercio el país iba a ingresar al mundo desarrollado, para convertirse en una sociedad económica de primera, resultó en un sonado fracaso con el levantamiento zapatista en el sureste del país y con una agudización de la crisis económica a fines de 1995. La experiencia también ha demostrado que las instituciones financieras mundiales, al aplicar sus programas de ajuste, continúan agudizando nuestra

dependencia hacia los países industrializados, principalmente hacia los Estados Unidos, quien al enfrentarse con una competencia comercial creciente y con elementos como los que se indican a continuación, ha sabido tomar ventaja de sus oportunidades.

En los últimos cinco años, las leyes que limitaban la propiedad extranjera en empresas mexicanas a sólo 49% han desaparecido. La mayoría de las empresas básicas, tales como teléfonos, líneas aéreas, plantas petroquímicas, minas y bancos entre otras, propiedad del Estado, se han vendido a inversionistas privados.

En los últimos diez años, las grandes corporaciones norteamericanas lograron en México el control mayoritario sobre la producción de autos, la petroquímica, el hule, la minería y otros, con el objeto de crear la "economía más abierta".

A pesar de la despetrolización de la economía, las exportaciones de petróleo continúan siendo un rubro muy importante para México, ya que se ubican alrededor del 30.0% del total y equivalen a ingresos cuya cantidad se ha mantenido en los últimos años en un promedio de 10,000 millones de dólares al año. Sin embargo, las ganancias que se obtienen por concepto del petróleo se utilizan para pagar los intereses de una deuda creciente de más de 100 mil millones de dólares que se debe a la banca internacional, principalmente de Estados Unidos.

Por lo anterior y dadas las condiciones de competencia mundial es de dudar que con la capacidad que México tiene pueda competir con los países del sudeste asiático, y se pueda colocar en una situación ventajosa.

La mayoría de los países involucrados en el proceso de modernización están siguiendo el mismo camino que significa: abrir la economía, integrar a la población en los sectores industriales y comerciales, introducir un modelo de industrialización orientado hacia la exportación. Finalmente se trata de dilucidar en qué forma y cómo puede el Estado resolver parte de las contradicciones que enfrenta la economía. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de los países han tenido dificultades cuando la economía mundial o las economías de algunos países considerados "fuertes" se enfrentan a recesiones y la apertura económica no está resolviendo algunos problemas estructurales.

#### 4.1. Pemex, la industria petrolera nacionalizada.

Para los fines de este estudio, el sector de energía se refiere únicamente al petróleo crudo y al gas natural, cuya producción, distribución y comercialización corresponden exclusivamente a la nación, a través de Pemex. En el caso del gas natural, a partir de 1995 se autorizó la distribución por particulares, que en forma creciente están participando en esta actividad.

Aún cuando la costa norte del Golfo de México fue una región petrolera muy rica, a la fecha las principales áreas productoras

en México se localizan en el área marina del Golfo de Campeche y en los estados de Chiapas-Tabasco. El área marina produce cerca del 75% del total y se ha constituido en la región de mayor extracción petrolera del país. Durante 1996 casi tres de cada cuatro barriles extraídos procedieron de la región marina, con un volumen que ascendió a 2 millones 132 mil barriles diarios. Dentro de esta zona se encuentra el campo supergigante de Cantarell en el que se tiene programado invertir 950 millones de dólares con objeto de incrementar más aún su producción en 1997.

Al primero de enero de 1996, las reservas probadas de hidrocarburos de México, que contabilizan petróleo, gas y condensados se consideraba eran de 62,058 millones de barriles; mientras que en 1992 alcanzaron la cifra de 65,000. Como se observa se mantiene la tendencia a la declinación que comenzó en 1983, cuando las reservas ascendían a 73,000 millones de barriles. Recientemente, el 18 de marzo se modificó nuevamente esta cifra en una declinación mayor al alcanzar solamente a 60,900 millones de barriles, situación que resulta alarmante, ya que en una década de "modernización" y "apertura comercial" la relación reservas/producción ha bajado de 50 a 43 años. Si sólo se analizara el factor de una producción eficiente, los resultados resultan negativos. Al considerar el compromiso con las generaciones futuras, resulta que la actual política petrolera pone en riesgo la seguridad energética del país.

Por el contrario, la producción de petróleo crudo en 1996 promedió 3.3 millones de barriles/día, lo que nos muestra un incremento comparado con 2.7 millones en 1990; el campo Cantarell en ese año aportó 900 mil barriles/día y ahora incrementó a 1.030 millones del total. Pemex ha invertido cerca de 880 millones de dólares para mejorar los sistemas de recolección en este yacimiento y hasta contrató a una firma extranjera, la Tritón International Corporation para perforar pozos exploratorios.

Del total de las exportaciones de petróleo crudo mexicano, en 1989 Estados Unidos absorbió cerca de 60%, y en fechas más recientes este porcentaje se ha incrementado a cerca del 85%. El total de las exportaciones de petróleo crudo en 1996 fue de un millón 544 mil barriles diarios, cifra mayor en 18.3% a la del año anterior.

Durante el período 1980-1985, México fue el principal abastecedor de petróleo crudo a los Estados Unidos; sin embargo desde 1986 ha sido relegado al tercer lugar por países de la OPEP, específicamente por Arabia Saudita y Venezuela.

La producción de gas natural en México sigue la misma tendencia que la producción de petróleo crudo, ya que más del 80% de la producción de gas se da asociada con el petróleo. Las ventas de gas natural de México a los Estados Unidos son mínimas, y en años recientes la relación se ha invertido al ser México quien importa gas de Estados Unidos.

#### 4.2. La negociación petrolera.

Desde 1938 cuando el Gobierno mexicano expropió a las compañías petroleras internacionales su petróleo, los Estados Unidos han insistido persistentemente, ante la empresa y ante varios de sus gobiernos, con objeto de lograr su participación en la industria petrolera mexicana.

Desde Ickes, secretario del interior durante la nacionalización a Eisenhower, de James Carter a Bush y recientemente con Clinton ha habido un interés claro con el fin de celebrar cualquier tipo de negociación que incluya el petróleo. Desde 1970 Carter propuso establecer un mercado común de energía; pero finalmente fue George Bush, petrolero experimentado, quien hizo realidad el viejo presagio de que el petróleo mexicano, tarde o temprano regresaría a manos norteamericanas.

En general, en un principio tanto los participantes de México como de los Estados Unidos se preguntaban si el sector de la energía y específicamente el petróleo estaría incluido en la mesa de las negociaciones debido a las provisiones de la Constitución Mexicana que restringe la explotación de sus riquezas petroleras a la Nación. Los participantes mexicanos fueron claros al plantear que cualquier cambio constitucional sería muy difícil, y que por lo tanto la liberalización del comercio respecto a Pemex no sería temas de las negociaciones.

Términos tales como "colaboración", "integración" y "socios" estuvieron permanentemente presentes en el análisis de los medios de información y los participantes norteamericanos señalaban insistentemente los beneficios potenciales para las industrias petroleras tras la firma del Tratado de Libre Comercio.

El punto de vista norteamericano insistía en señalar que Pemex obtendría mucha de la tecnología de punta necesaria y todo el capital necesario para mejorar sus instalaciones y para lanzarse a una nueva etapa de exploración y explotación de sus reservas petroleras.

Uno de los argumentos más fuertes para que el gobierno mexicano incluyera el petróleo en el Tratado de Libre Comercio, era el que la industria petrolera mexicana no ha recibido las inversiones requeridas durante los últimos tres sexenios y la economía del país no está en capacidad para enfrentar las fuertes inversiones que se requieren.

En efecto, uno de los principales problemas de la industria petrolera mexicana son las inversiones, ya que la política impositiva de las administraciones pasadas sobre Pemex ha tenido como consecuencia una fuerte descapitalización al obligarse a esta industria a enterar alrededor del 60% de sus ingresos y no recibir por parte del presupuesto de egresos de la Federación recursos suficientes. En 1996 el monto total de impuestos, derechos, aprovechamiento y dividendos equivalió a 71% del valor total de sus ventas.

Además de las restricciones constitucionales, los académicos y los consultores norteamericanos señalaron que existen fuertes sentimientos nacionalistas ligados con la industria petrolera. Representantes de los intereses norteamericanos sugirieron "explorar otras formas" para participar en la industria petrolera sin modificar la Constitución. Uno de ellos mencionó que "las cuestiones que actualmente son anticonstitucionales bajo la legislación mexicana no tienen porque ser un problema, ya que la Constitución de 1917 ha sufrido más de 500 enmiendas" y precisamente bajo la pasada y presente administraciones, leyes sustanciales en el manejo de los recursos naturales (tierra, bosques, agua, pesca, minas) se han modificado.

Algunos de los mecanismos específicos que se plantearon para la participación norteamericana, incluían la formación de joint-ventures, licenciamiento y contratos de actuación para las tareas de exploración. Es bien sabido que precisamente en el área de la búsqueda de petróleo y en actividades de perforación cada vez más participan las empresas norteamericanas.

En el discurso oficial se mantiene que México nunca volverá a autorizar "los contratos riesgo" en perforación, ya que no son otra cosa que la venta disfrazada de las reservas petroleras. Igualmente se sostiene que "la nación mantendrá su propiedad y el dominio completo sobre sus recursos de hidrocarburos", y que el Estado ejercerá completamente su responsabilidad en el desarrollo de sus áreas estratégicas.

Sin embargo los hechos demuestran claramente que los representantes del gobierno mexicano han dado grandes pasos en torno a la liberalización de la industria petroquímica en 1989, 1991 y 1996, lo que demuestra la tendencia privatizadora del sector.

Como resultado de la explosión de gas en Guadalajara en abril de 1992, el presidente Salinas dio como plazo para presentar la reestructuración de Pemex el 12 de junio de ese año, cuando la empresa consultora norteamericana McKinsey presentó su propuesta de formar un holding de empresas operativas y romper el viejo esquema de monopolio estatal. A partir de esa fecha se crearon un Corporativo de Administración y 4 organismos subsidiarios -Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

#### 4.3. La industria petroquímica.

La producción de petroquímica en México tradicionalmente se clasificaba en 3 grupos: básica, secundaria y terciaria. La petroquímica básica se consideraba a aquella resultante de la primera transformación química o física del petróleo crudo o del gas natural.

La ley Petroquímica de 1958 otorgaba a Pemex el derecho exclusivo para el procesamiento de todos los petroquímicos básicos. (70 productos aproximadamente). La petroquímica secundaria se derivaba de la básica, aunque algunos productos eran directamente



insumos obtenidos del petróleo crudo y del gas natural; su fabricación y distribución estaba abierta al sector privado, sin embargo la inversión extranjera se limitaba a un 40%. La petroquímica terciaria derivada de la secundaria incluía a todos los demás productos.

En el Plan de Desarrollo de Energía de 1986, México aumentó las facilidades para la inversión extranjera en la industria petroquímica al reclasificar 36 productos de la petroquímica básica a secundaria. La reclasificación significó en la práctica que la producción de estos productos no estaría más restringida a la exclusividad de Pemex y que hasta 40% de la participación podría ser extranjera.

Según las autoridades del ramo, la reclasificación ha dado como resultado un aumento en la inversión en este sector. El 30 de octubre de 1989, la Comisión Mexicana del Petróleo aprobó cuatro proyectos de inversión privada en la petroquímica secundaria con un valor de \$520 millones de dólares. En 1988 la Comisión Petroquímica aprobó alrededor de 50 permisos que representaron una inversión total de \$250 millones de dólares.

Sin embargo, de acuerdo a la opinión norteamericana, los inversionistas extranjeros en la industria petroquímica todavía se enfrentan con algunas dificultades. Las restricciones a la inversión extranjera en la petroquímica obstaculiza, según ellos, la integración vertical de la industria y por tanto los productores privados seguirán dependiendo de Pemex para el suministro de insumos básicos.

Dado que el sector petroquímico básico necesita alrededor de 5 mil millones de dólares para modernizar sus plantas ya existentes y aumentar su capacidad, ante el período de austeridad de inversión Pemex, el gobierno mexicano decidió la venta de 61 plantas petroquímicas. Este ha sido el último de los embates que se ha librado en el sector para satisfacer las demandas del gobierno norteamericano de seguir abriendo el mercado petrolero a sus intereses.

Ante esta situación, las movilizaciones populares no se dejaron esperar, ya que este sector sigue siendo uno de los pilares de la economía y es símbolo de la nación en muchos sentidos.

A pesar de toda la oposición el 23 de octubre de 1996 se aprobó la nueva ley reglamentaria del Art. 27 Constitucional con lo que de hecho se ha iniciado la venta oficial de la petroquímica mexicana. De acuerdo a esta Ley el Estado se reserva el 51% del capital accionario de las 61 empresas petroquímicas existentes y los particulares podrán participar con 49% y el capital extranjero hasta con el 100% en empresas de nueva creación. Con esto la clasificación salinista que redujo a su mínima expresión a los petroquímicos básicos, al solo considerar a 8 productos, alcanza rango jurídico.

Comparado con los Estados Unidos, México ofrece ventajas para los inversionistas extranjeros al tener: 1) un suministro regular de

petróleo crudo y de gas natural; 2) una buena fuerza laboral técnica a costos más bajos; 3) bajos costos en los permisos de construcción; 4) precios competitivos en los insumos; 5) mejor coordinación con Texas y productores petroquímicos de Louisiana para lograr un mercado mundial más competitivo.

## **5.- Conclusiones.**

Las grandes asimetrías que existen entre las economías de los tres países, así como las diferencias en reservas petroleras, instalaciones petroquímicas y refinerías dieron la pauta para aseverar que la inclusión de las actividades que realiza Pemex, en el Tratado de Libre Comercio, o bien abrir el sector a la participación extranjera en cualesquiera de las modalidades propuestas, significa entrar en una competencia desventajosa para el país, que entraña además riesgos para el desarrollo sustentable y la soberanía nacional.

Como se mencionó en cada uno de los apartados en que se analiza la situación de la industria petrolera de estos países, las reservas petroleras han mostrado un declive constante en los últimos años, pero en el caso de Canadá y los Estados Unidos, con sus consumos actuales, estas reservas sólo equivalen a 8 años para el primero y 3 para el segundo, mientras que en el caso de México sus reservas equivalen a 43 años de acuerdo a su producción actual y según lo estipulan las cifras oficiales, cifra que podría ser menor si se toman en cuenta los datos proporcionados por técnicos petroleros. Aunque el petróleo mexicano no se incluyó en el Tratado de Libre Comercio, que equivalía a entregar las reservas mexicanas para incrementar automáticamente las de Canadá y los Estados Unidos, en la práctica con las exportaciones que se realizan a este último país la mayor parte de estos recursos van a su mercado.

El interés de Estados Unidos y Canadá por el petróleo mexicano es evidente, ya que dentro de su lógica representa un problema de seguridad nacional. En el caso de los petroquímicos, aunque al principio se mostró menos interés debido a la sobreproducción que existió en los últimos años y por lo deprimido de sus precios, constitucionalmente se han hecho las modificaciones que permiten invertir en la petroquímica secundaria, que a la fecha incluye a todos los productos. ha iniciado el proceso de desincorporación de 10 de los centros petroquímicos más importantes.

La fuerte campaña de rechazo a la venta de los grandes complejos petroquímicos al capital privado, a pesar de la importante desregulación que se llevó a cabo dentro de la petroquímica básica, ha limitado y restringido compromisos de parte del gobierno mexicano dispuesto a cumplir con caprichos y presiones del gobierno norteamericano. Sin embargo ya se dieron los primeros pasos para desincorporar 10 de los más importantes centros petroquímicos del país y poner en venta el 49% de sus activos.

Otro de los puntos que resulta importante resaltar es que en ninguno de los tres países se ha seguido una política de diversificación energética y se sigue observando una fuerte dependencia del petróleo. México por ejemplo depende en un 90% de los hidrocarburos y tiene uno de los coeficientes más altos por el uso ineficiente de sus recursos. Los Estados Unidos insisten en una política de control de precios e impuestos al petróleo con tal de contar con abastecimientos seguros y si bien es cierto que durante los años de crisis energética se hicieron esfuerzos para lograr un uso más eficiente, reducir el consumo e incentivar el desarrollo de fuentes alternas de energía, con la caída de los precios del petróleo, estas medidas se han dejado de lado.

Por supuesto que una de las diferencias importantes en la estructura de las industrias petroleras de los tres países es que históricamente en los Estados Unidos y Canadá han coexistido una gama variada de empresas privadas operando, mientras que en México, desde 1938, Petróleos Mexicanos había mantenido el monopolio y control de la industria. Aunque formalmente el logo de Pemex se mantiene, el proceso de privatización avanza rápidamente.

Dentro de las asimetrías que se presentan entre las economías de Estados Unidos y Mexico hay que mencionar que a este último país le afectan doblemente las recesiones cíclicas del primero. 1) al bajar su actividad las empresas petroleras de nuestros vecinos del norte, en particular las empresas de servicios, sufren grandes pérdidas por lo que uno de los puntos en discusión fue lograr que se incluyeran las compras de equipo y la contratación de servicios a estas empresas extranjeras. 2) Al bajar las reservas petroleras en Estados Unidos, la capacidad excedentaria de equipos de perforación y otros servicios necesitan de un mercado abierto en donde operar.

Por su parte México al enfrentar una crisis financiera prolongada que ha provocado la caída de las inversiones en la actividad petrolera, ha reducido su planta laboral, el número de sus equipos de exploración, con la consecuente baja en el ritmo de las exploraciones y la declinación en las reservas, el envejecimiento de su planta productiva y la falta de seguridad en sus instalaciones.

Esta situación, bien conocida por las autoridades norteamericanas les permite insistir sobre el hecho de que la industria petrolera en México sólo podrá operar con éxito al recibir una fuerte inversión de capital, que las empresas petroleras internacionales están dispuestas a proporcionar y convertirse directamente en copropietarios.

El resultado para México y para Canadá, desde la firma del Tratado de Libre Comercio, ha sido de una **desintegración doméstica en favor de una integración con las necesidades domésticas** de los Estados Unidos. En el sector de los hidrocarburos no se ha dado una integración para el desarrollo equilibrado de la industria petrolera de los tres países, sino más bien una subordinación a las necesidades energéticas crecientes de los Estados Unidos.

Tanto México como Canadá han aumentado su producción y exportación de petróleo crudo a costa de una disminución considerable en sus reservas. En México han aumentado los incidentes en las instalaciones petroleras debido a la falta de recursos para dar el mantenimiento adecuado, no se ha incrementado la capacidad de producción de refinados y por el contrario se aumentan año con año las importaciones de gasolinas que nos enfrentan a una balanza comercial desfavorable. Con la desregulación y reducción de la petroquímica básica se pierde autonomía en el sector y con la aprobación de entrada al 100% de capital privado en plantas nuevas la competencia será desleal.

## **BIBLIOGRAFIA**

- International Energy Annual 1994, Energy Information Administration, Feb. 1995.
- International Petroleum Statistics Report, E.I.A. Mayo 1995.
- Monthly Energy Review, E.I.A., Agosto 1996.
- Petroleum Supply Monthly, E.I.A. Abril 1996.
- Strategic Petroleum Reserve, Quarterly Report, DOE, Feb. 15/88, 16/89, Mayo 1989.
- Weekly Petroleum Status Report, E.I.A. Marzo 27, 1996.
- National Energy Strategy 1991-1992, DEO, Febrero 1991.
- The U.S. General Accounting Office, mayo 1995.
- Petroleum Economist, octubre 1996.
- Oil and Gas Journals, agosto, septiembre, octubre, 1996.
- Industry, U.S. General Accounting Office, mayo 1995.
- The Canada -United States Free Trade Agreement-.
- United States-Canadian Economic Relations. Next Steps?. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- What's the Big Deal? Questions and Answers on Free Trade.
- Energy in Canada 1990-1991.
- Industry Profile: Petrochemicals.
- Industry Profile: Oil and Gas Field Equipment.
- Reporte Anual de Petróleos Mexicanos 1996.
- Memoria de Labores de Petróleos Mexicanos, 1987, 1990, 1991, 1996.
- Block, Fred L., "Los orígenes del desorden económico internacional", Universidad de California, 1977.
- Odell, R. Peter, Oil and World Power, 8a. Ed. Libros Penquin, 1986.