

GAO

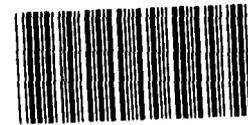
United States General Accounting Office

Resumen Ejecutivo presentado a la
Subcomisión de Política Internacional
Sobre Asuntos Económicos y
Comerciales, Comisión de Asuntos
Exteriores, Cámara de Representantes

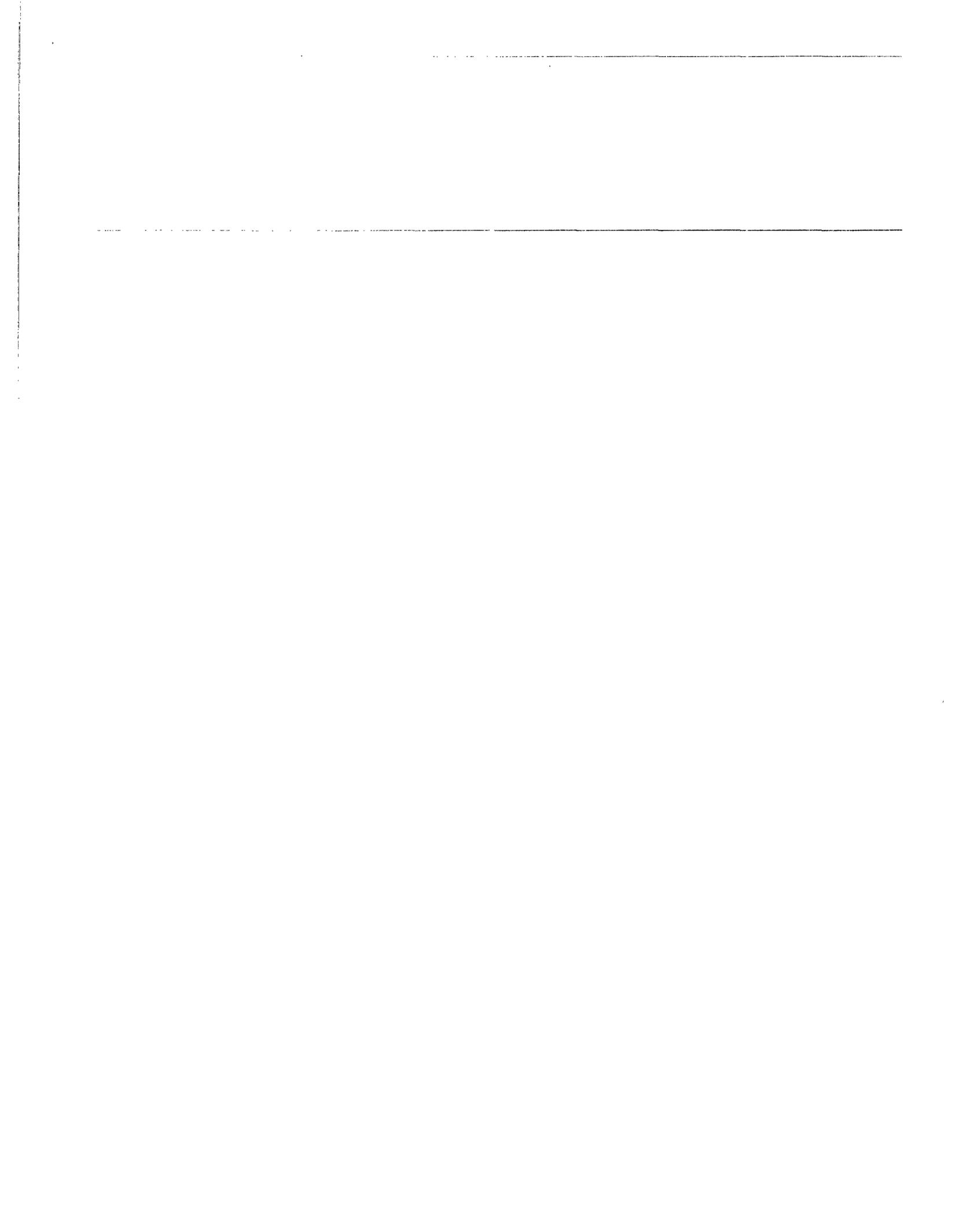
marzo 1992

EL PETROLEO MEXICANO

Cuestiones afectando al potencial del comercio e inversiones estadounidenses



146909



Resumen Ejecutivo

Objetivo

En 1990, los presidentes de los Estados Unidos y México anunciaron su intención de negociar con el fin de concertar un convenio de libre comercio. Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a las barreras que impiden el comercio y las inversiones en el sector petrolero mexicano, hasta el presente, no se han integrado con éxito en las negociaciones generales del convenio de libre comercio.

El Presidente de la Subcomisión de Política Internacional Sobre Asuntos Económicos y Comerciales, Comisión de Cámara de Asuntos Exteriores, ha pedido a la GAO que facilite información sobre las cuestiones que pudieran afectar al futuro comercio de los Estados Unidos con la industria petrolera mexicana y a sus inversiones en ella. En concreto, la GAO ha conseguido información sobre (1) las tendencias recientes en la producción y exportación petroleras de México y sobre los factores principales que influyen sobre la capacidad mexicana de alcanzar sus actuales objetivos de producción y exportación, (2) las opiniones de las sociedades petroleras estadounidenses de producción y de servicios acerca de los principales obstáculos y posibles beneficios del comercio con el sector petrolero de México y de la inversión en él, y las respuestas de las autoridades mexicanas a esas opiniones, y (3) los esfuerzos oficiales de los Estados Unidos por ayudar al sector petrolero de México.

Este resumen ejecutivo viene de un informe más completo que está disponible en inglés y que se llama Mexican Oil: Issues Affecting Potential U.S. Trade and Investment (GAO/NSIAD-92-169). Una lista de los colaboradores principales en este informe se encuentra en el apéndice I.

Antecedentes

Durante 1990, México suministró alrededor del 12 por ciento del petróleo crudo neto importado por los Estados Unidos; ocupaba el tercer lugar (después de la Arabia Saudita y de Nigeria) entre los países proveedores de petróleo crudo de los Estados Unidos. Los primeros que explotaron el petróleo de México fueron productores extranjeros a principios del siglo. Sin embargo, los conflictos entre esos productores y el gobierno de México resultaron, a la larga, en la nacionalización de la industria petrolera en 1938, y esa medida ha llegado a ser un símbolo de la soberanía mexicana. Desde entonces, el gobierno mexicano retiene el derecho a explorar, producir, transportar, comerciar y refinar todo el petróleo crudo de México. Los Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa pública, se encarga de la administración de todas las operaciones petroleras del país.

Durante el decenio pasado, México sufrió una crisis financiera provocada por el descenso en el precio del petróleo, que causó un déficit en los ingresos previstos. Desde aquella crisis, México se ha diversificado económicamente a fin de protegerse de las fluctuaciones del mercado mundial del petróleo. No obstante, la industria petrolera gubernamental sigue desempeñando un papel importante en la economía, en parte porque representa una fuente importante de divisas.

Resumen de los resultados

La producción mexicana de petróleo llegó a su punto máximo en 1982, sufrió declive hasta 1986, y se mantiene relativamente constante desde entonces. Son dos los factores principales que influyen sobre la capacidad mexicana de alcanzar los actuales objetivos oficiales de producción y exportación: (1) la capacidad de PEMEX de conseguir capital de inversión para la exploración y la producción y (2) el éxito del plan de PEMEX para modernizar las operaciones. PEMEX se enfrenta a limitaciones en sus esfuerzos por obtener el capital necesario, y sus gestiones de modernización están incompletas.

Las normas mexicanas continúan restringiendo la inversión privada y extranjera en el sector petrolero mexicano. Desde 1938, cuando nacionalizó la industria petrolera, el gobierno mexicano prohíbe que los extranjeros o las compañías petroleras privadas inviertan en la exploración o en la producción petrolera de México. Varias compañías estadounidenses que producen petróleo indicaron a la GAO que si fuera eliminado esta barrera, tendrían un interés en invertir en México. Sin embargo, las compañías estadounidenses productoras de petróleo y las autoridades mexicanas difieren en cuanto a los beneficios que representarían las inversiones de las compañías norteamericanas para la industria petrolera de México.

Las normas mexicanas impiden la participación extranjera en la contratación de servicios para la industria petrolera. La GAO entrevistó a los representantes de 30 empresas norteamericanas que ofrecen diversos servicios a la industria petrolera, por ejemplo, los de perforación, mantenimiento y transporte. Según informaron a la GAO, entre las barreras al comercio que levanta México se encuentran la ambigüedad de su sistema arancelario y los procedimientos de adquisición de PEMEX que favorezcan a los proveedores y contratistas mexicanos. A pesar de esas barreras, tanto los contratistas de servicios petroleros estadounidenses como PEMEX dijeron a la GAO que consideran que derivarían beneficios mutuos si a las empresas estadounidenses se les adjudicaran contratos

para proporcionar materiales y servicios a México. Las gestiones de modernización de PEMEX probablemente aumentarán las oportunidades de negocio de los contratistas de servicios petroleros estadounidenses.

Diversas agencias del gobierno de los Estados Unidos han tomado medidas para ayudar al sector petrolero mexicano. Por ejemplo, el Export-Import Bank ha convenido en garantizar los préstamos correspondientes a grandes compras de material estadounidense para la industria del gas y el petróleo y los servicios conexos; unas garantías de préstamo parecidas podrían aportar una proporción significativa del capital de inversión que PEMEX piensa obtener del exterior. El Programa estadounidense para el Comercio y el Desarrollo ha costado un estudio de viabilidad acerca de la mejora de dos plantas petroquímicas mexicanas. Además, para aumentar la cooperación en materia de energía, el Departamento de Energía ha venido sosteniendo conversaciones con la Secretaría mexicana correspondiente desde 1982.

Hallazgos principales

Factores que influyen sobre la sustentación de la producción y exportación mexicanas de petróleo

La producción mexicana de petróleo alcanzó un máximo de 2,7 millones de barriles diarios en 1982, declinó hasta el 1986, y desde entonces (hasta el 1991) se ha mantenido a un promedio alrededor de 2,5 millones de barriles diarios. La exportación de petróleo también se ha mantenido constante de 1986 a 1991 (inclusive) a un promedio de 1,3 millones de barriles diarios, aproximadamente. El actual programa mexicano de modernización energética nacional requiere que la producción de petróleo sea tal que satisfaga el aumento anual previsto del 5 por ciento en la demanda interna y sostenga la exportación al nivel constante de 1,3 millones de barriles diarios, aproximadamente.

Para cumplir ese programa energético, PEMEX calcula que requerirá al menos de 20 mil millones de dólares en inversiones nuevas a lo largo de 5 años, y que debe modernizar sus operaciones a fin de aumentar en eficiencia. Sin embargo, PEMEX se encuentra ante ciertas limitaciones para obtener ese capital que necesita. Por ejemplo, el gobierno ha fijado un tope a los gastos presupuestarios anuales de PEMEX. Asimismo, no se han cumplido plenamente los planes de PEMEX para obtener fondos de los mercados extranjeros de capital. Si bien la producción de petróleo tiene la mayor importancia en los planes de inversión de PEMEX, la empresa

mexicana también se encuentra ante otras demandas de inversiones, por ejemplo, en la construcción de refinerías, gasolineras y plantas petroquímicas. Por último, las gestiones de modernización tomadas por PEMEX todavía no han resultado en el aumento de producción, y pueden ser difíciles de llevar plenamente a la práctica.

Las opiniones de las compañías petroleras estadounidenses y las respuestas de las autoridades mexicanas

PEMEX sigue siendo el único encargado de las operaciones petroleras en México. Por ello, México no resulta interesante para las empresas estadounidenses productoras de petróleo, las cuales dijeron a la GAO que no proporcionarán fondos para las obras de PEMEX sin recibir a cambio una participación en el capital o en la producción.

Las empresas petroleras estadounidenses consideran que tanto ellas como México beneficiarían si se les permitiera invertir en la industria petrolera mexicana. Por ejemplo, algunas compañías estadounidenses dijeron a la GAO que tienen el capital y la capacidad administrativa que harían falta para maximizar la producción mexicana de petróleo. En contestación, los funcionarios mexicanos entrevistados por la GAO declararon que México no necesita las inversiones de los productores estadounidenses, porque la exploración y explotación de las reservas mexicanas no ofrece casi ningún riesgo, puesto que la ubicación de los yacimientos se conoce muy bien.

Aunque muchos de los contratistas de servicios petroleros dijeron que también se enfrentan a obstáculos en la venta de bienes y servicios a México, en realidad tienen algunas oportunidades de comerciar con ese país. Sin embargo, declararon que las operaciones en México se dificultan por la ambigüedad del sistema arancelario mexicano, según el cual se puede llegar a cobrar por sus materiales y suministros un derecho combinado arancelario y fiscal del 33 por ciento. Añadieron que PEMEX da preferencia a las empresas mexicanas sobre las extranjeras cuando adjudica contratos o compra suministros. Según las autoridades mexicanas, estas preferencias son consecuentes con la ley de adquisiciones oficiales.

Los contratistas estadounidenses de servicios petroleros y PEMEX citan los beneficios mutuos que devengarían de sus relaciones comerciales. Prácticamente la totalidad de los contratistas estadounidenses entrevistados por la GAO opinaron que la obtención de contratos en México pudiera compensarles del descenso en el negocio de servicios petroleros en los Estados Unidos. Esos contratistas opinan, en su gran mayoría, que tienen ventajas sobre su competencia en México y que, al largo plazo, son

buenas las perspectivas del mercado mexicano. Los contratistas estadounidenses consideran que pueden facilitar medios técnicos que no están al alcance de PEMEX, como sería la formación de imágenes tridimensionales para la búsqueda de petróleo en depósitos subterráneos. Oficiales de PEMEX dicen que, entre sus gestiones de modernización, está la de usar los servicios de contratistas estadounidenses para mejorar las operaciones de perforación. Es probable que otros planes que PEMEX tiene en la actualidad lleguen a aumentar las oportunidades comerciales de los contratistas petroleros estadounidenses.

Medidas del gobierno de los Estados Unidos para ayudar al sector petrolero de México

El Export-Import Bank de los Estados Unidos ha convenido recientemente en garantizar 1,3 mil millones de dólares en préstamos a PEMEX para la compra de material estadounidense para la industria del gas y el petróleo y los servicios conexos. Este programa pudiera, a la larga, ampliarse hasta garantizar préstamos por 6 mil millones de dólares, lo cual representaría el 75 por ciento de la inversión de capital que PEMEX procurará obtener del exterior.

Además, el Programa estadounidense para el Comercio y el Desarrollo actualmente costea un estudio por valor de 350.000 dólares acerca del mejoramiento de dos plantas petroquímicas mexicanas. Asimismo, desde 1982 el Departamento de Energía ha sostenido reuniones en materia de energía con las autoridades mexicanas, a fin de intercambiar información técnica y de considerar cuestiones de interés mutuo.

Recomendaciones

El presente informe no trae ninguna recomendación.

Comentarios de las agencias

Según solicitud, la GAO no ha obtenido comentarios de otras agencias acerca del presente documento. Sin embargo, la GAO ha conversado acerca de la información que contiene con altos funcionarios de los Departamentos de Estado, Comercio, Energía y Tesoro; la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos; el Export-Import Bank de los Estados Unidos; la Embajada de los Estados Unidos en México, y la Embajada de México en Washington, D.C., y se han insertado sus comentarios en el presente documento en los lugares oportunos.

Los colaboradores principales en este informe

**División de Seguridad
Nacional y Asuntos
Internacionales,
Washington, D.C.**

Elliott C. Smith, Director Adjunto

**Delegación Regional
de Los Angeles**

**Patrick F. Gormley, Representante Regional de Administración
Anthony Moran, Jefe de Evaluación
Amy Finkelstein, Evaluadora Principal
James C. Geibel, Evaluador
Victoria Hughes, Asesora**

**Oficina del Asesor
Jurídico**

Raymond J. Wyrsh, Abogado

United States
General Accounting Office
Washington, D.C. 20548

Official Business
Penalty for Private Use \$300

First-Class Mail
Postage & Fees Paid
GAO
Permit No. G100

The first copy of each GAO report is free. Additional copies are \$2 each. Orders should be sent to the following address, accompanied by a check or money order made out to the Superintendent of Documents, when necessary. Orders for 100 or more copies to be mailed to a single address are discounted 25 percent.

U.S. General Accounting Office
P.O. Box 6015
Gaithersburg, MD 20877

Orders may also be placed by calling (202) 275-6241.