

3

Situación y perspectivas de México frente a la OPEP y su apertura petrolera

Ángel de la Vega Navarro

Profesor, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

El petróleo se encuentra, una vez más, en el centro del conflicto internacional. Aquellos que pretendieron “banalizarlo” para hacer de esta fuente de energía «*a typical world market commodity*», es decir un bien cualquiera intercambiable como cualquier otro, deben ahora reconsiderar el análisis que implicaba el abandono de consideraciones estratégicas. Los países productores y exportadores de petróleo no pueden ignorar cuestiones que están ahora en juego de manera central así como los intereses y estrategias presentes en la actual escena petrolera. Un petróleo considerado ‘seguro’ como el de México toma un relieve particular en la coyuntura actual.

México, vecino y socio comercial del principal consumidor de petróleo del mundo, es un importante productor y exportador de ese energético y dispone al mismo tiempo de una economía relativamente diversificada y comprometida en un proceso de integración ya bastante avanzado con la de Estados Unidos. Sus reservas probadas ocupan el segundo lugar en el hemisferio occidental, después de las de Venezuela; su producción (3.2 millones de b/d) se sitúa en el 5º lugar mundial y a lo largo del 2001 exportó alrededor de 1.6 millones de b/d. Esta última cifra lo mantiene en el 10º sitio entre los más importantes exportadores del mundo y en el tercer lugar entre los exportadores no-OPEP, después de Rusia y de Noruega.

El petróleo de México se dio a conocer en el mundo, en el pasado reciente sobre todo con los *shocks* de los años 70s¹, cuando la subida de los precios lo volvió rentable y atractivo en un momento en el que era importante para los países consumidores encontrar y tener disponible petróleo en zonas no-OPEP. Entre 1977 y 1981 se produjo así un «*boom*» pasajero durante el cual las reservas probadas de hidrocarburos fueron multiplicadas más de diez veces y la producción dos veces y media, todo ello acompañado de una explosión del endeudamiento

¹ Sin olvidar que la producción comercial de petróleo comenzó en México en 1901 y que a principio de la década de los años 20 del siglo pasado fue el segundo productor de petróleo del mundo.

externo que desembocó en 1982 en la peor crisis que había conocido hasta ese momento el país. Sin embargo, México logró penetrar el mercado petrolero internacional del cual se había ausentado desde la nacionalización de 1938 y adquirir una importancia que puede sorprender, ya que en términos de volumen no es de ninguna manera un *swing producer*². De hecho puede decirse que su principal ventaja, en relación con otros países exportadores, es su proximidad geográfica con el mercado de los Estados Unidos. Sus exportaciones son básicamente de petróleo crudo, sobre todo de crudo pesado³, y se orientan masivamente al vecino del norte, del cual es uno de los principales proveedores⁴. México envía así cerca de 85% de sus exportaciones de crudo al vecino del norte y se comporta respecto a ese país como un proveedor seguro, en particular después del 11 de septiembre, a pesar de las disposiciones del TLCAN en ese campo⁵.

Esta situación ilustra uno de los aspectos del dilema ante el cual se encuentra México en el mercado petrolero internacional: cooperar con otros países exportadores, en particular con los miembros de la OPEP o con los importadores, en particular con Estados Unidos, su principal socio comercial y co-participante en el TLCAN⁶. Si coopera con los primeros, siguiéndolos, por ejemplo en una política de reducción de la producción o de las exportaciones, puede beneficiarse de los precios que de ello pueden resultar⁷. Si prefiere sacar provecho de su proximidad con Estados Unidos puede poner su capacidad de producción y sus exportaciones a la disposición de ese país, a pesar del riesgo de contribuir a una sobreproducción y a una caída de los precios. En este último caso la apuesta parece ser esperar cierta comprensión sobre otros problemas de la agenda bilateral: migración, comercio, narcotráfico.

No es posible afirmar que México haya resuelto con claridad ese dilema. Sin embargo, dado su interés en una mayor estabilidad de los precios internacionales del petróleo, hacia fines de los 90s entendió que para lograrla son necesarias acciones concertadas entre la OPEP y países no-OPEP.

En este trabajo se evocarán algunos aspectos del papel que México ha desempeñado recientemente en el mercado petrolero internacional y algunas de

² País capaz de adaptar su producción a las variaciones de la demanda total y de la oferta de los demás productores para asegurar el equilibrio global del mercado. Arabia Saudita desempeñó ese papel durante varios años.

³ En 2001 el porcentaje de los crudos pesados exportados por México fue preponderante: el Maya (22° API; 3.4% de S) representó 74% del total.

⁴ En los 9 primeros meses del 2002, México fue el principal proveedor de petróleo crudo de Estados Unidos, por encima de Arabia Saudita, Canadá y Venezuela.

⁵ Contrariamente a Canadá, México conservó, al firmar ese tratado, el derecho a determinar sus niveles de exportación de petróleo sin garantizar a sus socios, en particular a Estados Unidos, un aprovisionamiento preferencial.

⁶ Estados Unidos es para México el principal socio comercial y la fuente principal de inversiones directas. México es el segundo importador de bienes de Estados Unidos y 80% de sus exportaciones totales se dirigen hacia ese país.

⁷ También puede beneficiarse como «pasajero clandestino», sin participar en las reducciones de producción decididas por la OPEP.

las razones que han guiado sus posiciones respecto a la OPEP, en particular aquellas que se relacionan con restricciones de tipo macroeconómico. Enseguida se plantearán algunas interrogantes acerca de las implicaciones que tiene para México, como país exportador, el movimiento generalizado de privatización de las actividades de E&P (Exploración y Producción), en el plano global y específicamente en los países de la OPEP. Para un país que permanece cerrado a los intereses extranjeros esa situación puede tener consecuencias en un plazo más o menos largo si su capacidad de producción no puede seguir el ritmo impuesto por la competencia internacional a la cual se ven sometidos tanto los exportadores OPEP como no-OPEP. De hecho en la actualidad se reconoce, desde un punto de vista oficial que «La principal ventaja estructural que tiene PEMEX es que opera con costos relativamente bajos», puesto que su costo medio de producción por barril de petróleo crudo equivalente es de 4.63 dólares⁸. Esto significa que la producción de petróleo en México se realiza en condiciones naturales extremadamente favorables, en relación a las de cualquier otro país no-OPEP, las cuales se traducen en elevados niveles de renta. Solamente se ve superado, desde ese punto de vista, por países del Medio Oriente.

En México se elevan voces en el sentido de la apertura, puestos los ojos en el mercado de Estados Unidos y en el objetivo estratégico de este país de no depender demasiado del petróleo del Medio Oriente. Ciertas inquietudes se manifiestan acerca del papel de Rusia en el marco de su búsqueda de una alianza estratégica con Estados Unidos en el campo energético. ¿Cuáles son las implicaciones para México, situado entre las evoluciones energéticas de América del Norte y las realidades de los demás países exportadores? ¿Tiene realmente la posibilidad de definir estrategias claras en su relación con estos países? ¿Estará siempre a la merced de los vaivenes de la coyuntura, de sus necesidades fiscales, de las presiones externas?.

1. El papel de México en el mercado petrolero internacional: implicaciones respecto a las tendencias internacionales a la apertura

El papel que desempeña un país exportador en el mercado petrolero internacional no se basa solamente en sus posibilidades de corto plazo, es decir las cantidades que puede producir y exportar en un momento dado. Un aspecto fundamental tiene que ver con su capacidad de producción y con el grado de flexibilidad que esa capacidad tiene para adaptarse a las exigencias del mercado. La mayoría de los países exportadores considera ahora que para ampliar esa capacidad requiere la participación de capitales privados, sobre todo provenientes del exterior.

⁸ Raúl Muñoz Leos, Director General de PEMEX, discurso ante la Academia Nacional de Ingeniería, México, 31 agosto 2001. Según este funcionario, ese mismo costo sería para Royal Dutch/Shell de 6.49; para BP/Amoco de 7.62 y para Exxon/Mobil de 8.65 dólares.

1.1. Factores explicativos del reciente papel de México en el mercado petrolero internacional

México, después de haberse beneficiado durante varios años de medidas tomadas unilateralmente por la OPEP para reducir su producción, lo que ha conducido a esta organización a mantener una fuerte capacidad de producción no utilizada, decidió asumir su parte de responsabilidad y, desde 1998, ha aceptado formalmente reducir sus exportaciones en coyunturas en las que los precios han caído muy bajo. Habiéndose llegado así a una cooperación con resultados satisfactorios, ha quedado demostrado que las bajas radicales de precios se explican en buena parte por las dificultades de la cooperación entre la OPEP y los exportadores no-OPEP.

En ese sentido, el papel que México desempeña actualmente en la escena petrolera internacional proviene de hechos convergentes que he analizado con más detalle en otro lugar (*Ángel de la Vega Navarro, 2002a*):

- Un desplazamiento que ha tenido lugar en años recientes: de la necesaria cohesión interna entre los miembros de la OPEP a la coordinación con ciertos países exportadores no-OPEP. Para poder mantener su influencia reguladora sobre los precios, la OPEP debe ahora coordinarse con ciertos países que no son miembros de esa organización, entre los cuales se encuentra México. Así, el poder de regulación del mercado que puede tener la OPEP –‘la institución regulatoria más importante de los mercados petroleros mundiales’, según la definición de Alí Rodríguez [2002] – es ahora un poder compartido con países no-OPEP.
- En lo que respecta a México, después de la grave caída de los precios que tuvo lugar hacia fines de 1997, comprendió que tenía interés en buscar una cooperación entre la OPEP y países no-OPEP para decidir el retiro de petróleo de un mercado en excedente. Esto se produjo a principios de 1998 y también a fines de diciembre 2001, en una coyuntura similar de baja de precios.
- A pesar del hecho de que las exportaciones de petróleo ocupan un peso relativamente reducido en las exportaciones totales de México (alrededor del 8%), continúan desempeñando un papel importante en la gestión macroeconómica del país. Una caída de los precios del petróleo se resiente inmediatamente en el nivel de las finanzas públicas –como sucedió de manera dramática en 1986 y, más recientemente, en 1998- ya que los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras continúan ocupando un lugar muy importante en los ingresos fiscales totales. En años recientes los ingresos fiscales provenientes del petróleo han representado más de un tercio de los ingresos del gobierno federal, un porcentaje en total desproporción con el lugar del petróleo en la economía, tanto en términos de su participación en el PIB (entre 2 y 3%) como de las exportaciones totales.

Por lo anterior, en el papel desempeñado por México estos últimos años en el mercado petrolero, en los cuales se ha concertado con la OPEP, los problemas

para equilibrar el presupuesto, han tenido un lugar muy importante. Durante los primeros años del gobierno del Presidente Fox esta situación se ha agudizado, luego de las dificultades del gobierno para aprobar su propuesta de reforma fiscal y a las que resultan de la reducción de las tasas de crecimiento de la economía (0% en 2001; quizás 1.4% en 2002).

1.2. Un factor explicativo que se traduce en presiones a la apertura petrolera

La contribución fiscal de Pemex es capital para el gobierno, pero coloca a esa empresa pública en una situación difícil; en particular, desde el punto de vista del financiamiento de sus inversiones, del reemplazo de sus reservas y de sus proyectos de expansión y de modernización. La carga fiscal que Pemex debe soportar es superior, según estimaciones, al 61% de sus ingresos brutos y superior a sus utilidades antes del pago de derechos e impuestos. Como lo afirma Adrian Lajous, ex-Director General de Pemex (1995-1999): «Dependiendo de las definiciones y convenciones contables utilizadas, la tasa impositiva sobre las utilidades ha fluctuado [en los últimos 4 años] entre 108 y 118 por ciento. Esto explica los números rojos que aparecen en los estados de resultados de la empresa»⁹.

Esta situación, para una empresa petrolera que pretende desempeñar un papel en el mercado internacional es preocupante, al reflejarse con fuerza en sus reservas y capacidad de producción. Las reservas de petróleo disminuyen regularmente desde 1992, a causa de los nuevos métodos de cálculo que sólo les dan ahora una duración de 22 años, en lugar de 45 en 1990, y sobre todo a causa de la insuficiencia de las inversiones en exploración y producción. Éstas últimas, debe señalarse, han empezado a aumentar, pero la referencia inmediata de ese aumento es la caída que tuvieron entre 1983 y 1985 y el estancamiento que tuvo lugar entre 1985 y 1995.

Tomando en cuenta esta situación, las autoridades actuales del sector energético han lanzado una serie de acciones dirigidas a abrir la industria, las cuales podrían desembocar, según algunos analistas, en la privatización parcial o total de PEMEX. En México, la industria petrolera se ha mantenido cerrada a las inversiones extranjeras por razones y factores de tipo histórico-institucional que hemos estudiado anteriormente (A. de la Vega Navarro, 1999), pero también por razones de tipo fiscal. Pemex constituye una fuente de ingresos fiscales en niveles tales que no aceptaría ninguna compañía petrolera privada. De darse una apertura, estas compañías aceptarían venir únicamente si se les ofreciera un régimen fiscal más flexible y adecuado a sus intereses: ¿en dónde, se acostumbra decir, estaría el interés del Estado mexicano?.

⁹ Adrián Lajous [2002], p. 2. Según esta misma fuente, la industria petrolera pagó, en 2001 solamente, 21.1 mil millones de dólares en impuestos directos y 14.5 mil millones de dólares en impuestos indirectos.

En la actualidad, con la administración que dio inicio el 1 de diciembre del 2001, se considera que la apertura a las inversiones privadas, extranjeras en particular, es necesaria porque Pemex no puede hacer frente a las inversiones que requiere la industria para la expansión de las reservas y de la producción. De aquí a algunos años, según esa línea de argumentación, México puede convertirse en importador neto¹⁰.

Tomando en cuenta las disposiciones constitucionales respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo, pero también la exclusividad del Estado en prácticamente toda la industria petrolera, en particular en la fase de exploración y producción (E&P), los esfuerzos de apertura se han enfocado en México, hasta ahora, en el gas natural no asociado. Considerando que el gas no tiene la misma carga ideológica y política, el gobierno propuso un nuevo tipo de contratos que, desde el punto de vista oficial, no se sitúan en contraposición con las disposiciones constitucionales: los «*multiple services contract*». Se trata de una fórmula que permitiría a las compañías extranjeras proveer servicios «en paquete», sin tocar a los derechos sobre las reservas, los cuales permanecerían en manos del Estado. Sin embargo, una solución aceptable que no provoque problemas legales no ha sido encontrada aún, sin hablar de otro tipo de contratos –como los *risk contracts*– los cuales son abiertamente anticonstitucionales.

1.3. A los factores internos que empujan a la apertura se agregan los externos

Los impulsos internos pesan, como se ha visto, pero la apertura no es solamente un asunto interno. El tema principal para los EE.UU., en particular para el gobierno de George W. Bush, es el de una política energética común en el sentido de un “enfoque que considera a toda América del Norte como un mercado gigante”, según la definición del Vice-Presidente Cheney. Desde la campaña presidencial del 2000, George W. Bush empezó a delinear su política respecto a México en el plano energético, como lo expuso en el primer debate de esa campaña:

"Tenemos también necesidad de una política energética hemisférica en la cual Canadá, México y Estados Unidos caminen juntos (...) hablé con él (Vicente Fox¹¹) sobre la mejor manera de facilitar la exploración del gas natural en México y de transportarlo a Estados Unidos para ser menos dependientes de las fuentes extranjeras de petróleo crudo"¹².

¹⁰ El actual Director General de Pemex, R. Muñoz Leos, dramatizó la situación hace unos meses al poner de relieve un escenario que llamó ‘El escenario del colapso’: “En consecuencia, de ser un exportador petrolero prominente pasaríamos a ser un importador neto importante en casi todos los conceptos. De resultar así, las exportaciones pueden caer hasta representar, hacia el 2006, sólo el veinte por ciento de las del año pasado, un año de precios altos, en tanto que las importaciones tenderían a casi duplicarse. En ese extremo, podríamos pasar de una balanza comercial favorable de más de once mil millones de dólares en el 2000, a otra desfavorable que probablemente superaría los quinientos millones tan sólo seis años después”. Discurso ante la Academia Nacional de Ingeniería (México, 31 agosto 2001).

¹¹ En ese momento Presidente electo de México.

¹² La traducción de las citas que originalmente se encuentran en inglés o en francés ha sido hecha por el autor de este trabajo (AVN).

El presidente Bush, proviene del círculo de los grandes intereses petroleros estadounidenses. Parece pensar –además de ya no considerar al petróleo mexicano como fuente extranjera- que ha llegado el momento de que la industria petrolera mexicana se abra más, de manera particular en las actividades de E&P. Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo de la economía moderna globalizada el mantener sectores cerrados constituye una anomalía: no se debe mantener ningún coto cerrado a la libre entrada de capitales. En el contexto de la integración norteamericana, Canadá sí ha aceptado la apertura total de su sector energético. Este país se encuentra en una situación de simbiosis energética con Estados Unidos, y esa situación es considerada por éste último como un modelo para la integración energética de América del Norte. Quizás por ello Bush y Fox mencionaron en la famosa conferencia de prensa que sostuvieron el mes de febrero del 2001, en el Rancho San Cristóbal (la cual coincidió con un bombardeo de Irak por Estados Unidos): “estamos hablando acerca de la posibilidad de crear una política energética que será común a toda la parte norte del país, Canadá, Estados Unidos y México y parte de América Central” (Fox) y “una buena política energética es una que comprende no solamente a México, sino también a Canadá”; “así, cuando hablamos acerca de una política en casa, lo hacemos también en el contexto de México y Canadá” (Bush).

Para Fox y Bush parece que ha llegado el momento de que termine la excepción o anomalía mexicana. Bush lo dijo con toda claridad: “Hablamos acerca de la posibilidad de exploración en Canadá, en Estados Unidos y México”. Bush sabe que eso no se puede hacer en México por razones constitucionales; cuando dice que “hablamos acerca de la posibilidad” eso significa que se está considerando en serio la apertura en ese campo. Si Bush se propuso someter a la explotación petrolera los terrenos de propiedad federal en los Estados Unidos y a la reserva de Alaska, ¿cuál es el problema para intentarlo en México?.

2. Las aperturas petroleras en el plano internacional: el acceso libre a los recursos es la forma principal de la desregulación y de la reorganización de las industrias petroleras

Como país productor y exportador de petróleo, México tiene, además de sus propios condicionantes internos, los que provienen –como se ha visto- de su marco particular de integración, en particular de los derivados de las necesidades de la economía dominante en la zona. Es necesario, sin embargo, ampliar y precisar al mismo tiempo el marco de análisis. En la industria de los hidrocarburos en el plano internacional se tiende a imponer una *vía única*: la apertura total, el acceso libre a los recursos como la forma principal de la desregulación y de la reorganización de las industrias petroleras de los países productores-exportadores. Se habla incluso de la instauración de un "mercado competitivo de alcance mundial en derechos de exploración"¹³, lo que indica una orientación

¹³ "World wide competitive market in exploration rights". Cf. CERA, «Shuffling the pack: acreage flexibility and exploration success», mayo 1997, report, 8 p.

hacia reglas de organización de la industria petrolera, en particular de las actividades *upstream* mucho más flexibles.

2.1. - La cuestión del acceso a los recursos petroleros en la nueva industria petrolera internacional

En la actualidad se encuentra en el centro del debate las formas de acceso a los recursos naturales en el proceso de transnacionalización de la industria petrolera y de globalización de las economías y sus implicaciones. Los procesos de apertura que se llevan a cabo en varios países productores y exportadores de hidrocarburos presentan cambios contractuales, legales, institucionales y políticos respecto a las nacionalizaciones que se habían efectuado en los setenta en la mayor parte de los países productores y exportadores de hidrocarburos.

De lo que se trata ahora en los diferentes procesos de apertura es de explorar y producir petróleo por quien pueda hacerlo en condiciones adecuadas de rentabilidad, incluso si ello implica el retiro del Estado de esas actividades y el abandono de las compensaciones fiscales que exigía anteriormente.

Estos hechos parecen configurar una tendencia hacia un nuevo régimen petrolero internacional: en el caso del acceso a los recursos naturales se estaría pasando de la afirmación de los derechos de la nación a su progresiva eliminación; en cuanto al Estado, se considera que ya no debería ser un actor directo en el negocio petrolero. Para algunos especialistas la industria petrolera ha entrado en una nueva fase histórica en la cual el nacionalismo relacionado con los recursos está muerto, iniciándose así una "era de los mercados". Todo ello tiene diversas implicaciones sobre los derechos de propiedad de los recursos y sobre la propiedad y formas de organización de las empresas públicas petroleras o compañías petroleras nacionales (CPN)¹⁴.

Bernard Mommer ha estudiado los nuevos fenómenos que involucran a los países productores-exportadores en lo que él llama en su libro reciente [2002a] "*a new governance of global oil*". Después del viejo sistema de concesiones de tipo colonial en los cuales los derechos soberanos de los países productores se veían reducidos a un mínimo absoluto -en particular en el terreno fiscal- y de las conquistas del breve período de la "revolución OPEP", se estaría construyendo, según él, una nueva estructura en beneficio exclusivo de la economía global. En esa estructura los intereses de los países consumidores y de las compañías petroleras internacionales vuelven a predominar en detrimento de los de los países productores-exportadores. Las compañías nacionales de éstos últimos tienden a ser convertidas de agentes colectores de impuestos para sus Estados respectivos en promotoras de la inversión extranjera con bajos niveles de

¹⁴ Sin entrar en una discusión de fondo en este trabajo se preferirá este último término, sobre todo porque algunas CPN se encuentran parcialmente privatizadas.

imposición fiscal. Así: “Nuevas formas de contratos *upstream*¹⁵, los cuales incluyen comúnmente a las compañías nacionales petroleras como asociadas, están remplazando el sistema de concesiones del pasado”¹⁶.

Esto último es importante. Una apertura petrolera no necesariamente es sinónimo de privatización, entendida ésta como la venta de activos públicos. Sin embargo, sí tiene consecuencias sobre las compañías nacionales petroleras.

2.2. Aperturas petroleras y privatización

Por apertura petrolera se entiende el conjunto de medidas y acciones orientadas a proporcionar las condiciones y facilidades para que capitales privados, en particular extranjeros, exploren y produzcan hidrocarburos, según diferentes formas de concesión o contratación. En el momento actual se han flexibilizado los regímenes petroleros de la mayoría de los países y las compañías extranjeras pueden entrar de nuevo en zonas que hasta hace pocos años les estaban vedadas, ya sea porque pertenecían anteriormente al mundo socialista (como algunas repúblicas de la ex-URSS, China, Vietnam o Cuba) o bien en países que se habían cerrado después de las nacionalizaciones de los 70s como Argelia o Venezuela.

Una precisión importante: una apertura petrolera puede ser compatible con el mantenimiento de la propiedad pública de los recursos del subsuelo. De hecho, en la mayor parte de los países se mantiene esa forma de propiedad. El único país en el cual los recursos del subsuelo son propiedad privada son los Estados Unidos. Esa situación es reconocida y tomada como un dato en las relaciones entre las compañías petroleras internacionales y las nacionales:

“Las relaciones entre las Compañías Petroleras Nacionales (CPN) y las Compañías Petroleras Internacionales (CPI) son críticas para facilitar u obstaculizar las inversiones por una razón muy simple: cerca de 90% de las reservas mundiales de petróleo y gas son propiedad de los gobiernos (incluyendo CPN parcialmente privatizadas), y cualquier inversión de las CPI en el sector upstream implica una interacción cercana con una CPN o con una agencia gubernamental”¹⁷

Esa situación es considerada como una base objetiva para encontrar formas nuevas de cooperación¹⁸ entre las compañías internacionales y las CPN. Sin embargo, la apertura y la reorganización de las industrias petroleras de los países productores representan de hecho nuevas posibilidades para las primeras y para el fortalecimiento de sus posiciones, en particular en el *upstream* petrolero y gasero. Un

¹⁵ *Upstream*: Actividades situadas “hacia arriba” de la industria petrolera, es decir, básicamente las actividades de Exploración y Producción, las cuales usualmente se mencionan por las siglas **E&P**. En este artículo se utilizarán indistintamente esas dos expresiones.

¹⁶ Bernard Mommer [2002b].

¹⁷ Vahan Zanoian [2002]

¹⁸ Por cooperación se entiende aquí las relaciones que son establecidas de manera contractual entre compañías petroleras internacionales y Compañías Petroleras Nacionales para realizar en común actividades en las cuales cada una de las partes encuentra interés y ventajas..

acceso nuevo a las reservas y a un aprovisionamiento más seguro después de la "des-integración"¹⁹ de la industria petrolera internacional por la acción de los países productores en los años de 1970, es un elemento importante en la estrategia de las compañías internacionales, las cuales disponen de las ventajas comparativas que les proporcionan su mejor acceso a mercados, capitales, tecnología, innovaciones, capacidades de gestión, etc.

La apertura puede tener lugar al mismo tiempo que se mantiene una CPN como empresa pública o desarrollarse con su privatización. Ahora bien, es preciso distinguir dos cosas que a veces se confunden:

- privatización en el sentido estricto;
- privatización en el sentido amplio y apertura petrolera.

2.2.1. Apertura y privatización en el sentido estricto y en el sentido amplio del término

En el primer caso se encuentran países en los cuales la apertura ha desembocado en la privatización de la CPN. En América Latina los principales casos son el de Argentina²⁰, con la venta de YPF a Repsol y el Petroperú. En otras regiones se han dado también privatizaciones de ese tipo: Reino Unido, Argentina, Francia, Italia y Rusia. En el caso de este último país la transición hacia una economía de mercado implicó la privatización de una gran parte de la industria, incluida la industria petrolera, aunque a un ritmo más lento.

Sin embargo, ese tipo de privatización no se ha generalizado en los países productores y exportadores de petróleo. La apertura de las actividades de Exploración y producción o de otros segmentos de la industria petrolera y del gas al sector privado, especialmente extranjero, se han dado sin que necesariamente sea vendida la empresa pública petrolera. Lo que se ha dado más bien, en un proceso de entrada a actores y comportamientos nuevos, es la privatización en el sentido amplio. Esta implica la instauración de nuevos dispositivos institucionales y regulatorios en los cuales se inserta la empresa pública, con nuevos criterios de gestión y de evaluación de ese tipo de empresas, con nuevas reglas que resultan de la introducción de la competencia.

Así, las CPN se mantienen en la mayoría de los casos con la apertura: tal es el caso de países como Brasil (Petrobras), Venezuela (Pdvsa), Argelia (Sonatrach), entre otros ejemplos. Se podría añadir el caso de Cuba (Cupet), país que ha abierto su territorio, incluida la parte que le corresponde en el Golfo de México, a la participación de empresas extranjeras para explorar y producir hidrocarburos.

¹⁹ El término "des-integración" -un neologismo inventado durante los años setenta- designa los cambios organizacionales que se produjeron en la industria petrolera cuando se rompió el control vertical de todas sus fases por operadores únicos ("desde el pozo hasta la bomba") y se pasó a una segmentación de sus diferentes actividades. En cierta medida, ese fenómeno está relacionado con una mayor presencia de los países productores y de sus compañías petroleras en las actividades de exploración y producción (E&P).

²⁰ Sobre el caso Argentino, véase el reciente trabajo de Roberto Kozulj [2002].

Lo importante en estos casos de apertura es estudiar las modalidades y las reglas, los contratos, los nuevos regímenes fiscales, la manera como el Estado cumple su papel como representante de la nación propietaria de los recursos y la manera como evoluciona la CPN en un nuevo entorno de competencia o de nuevas relaciones con actores privados, sobre todo internacionales.

Esos procesos de apertura o re-apertura en países productores y exportadores de hidrocarburos se han visto acompañados, efectivamente, de importantes cambios contractuales, legales, institucionales y políticos respecto a las nacionalizaciones que se habían efectuado en los setenta. Entre otras implicaciones en la actualidad se da una redefinición de las condiciones contractuales establecidas entre los estados productores y las compañías internacionales, no solamente en los países del Medio Oriente y de África del Norte, sino también de países como Venezuela, Ecuador y algunas repúblicas de la ex-URSS.

2.2.2. Causas y modalidades de las aperturas petroleras en los países exportadores

La casi totalidad de los países productores se ha abierto a las inversiones extranjeras, por causas diversas:

- necesidad de atraer capitales;
- acceder a nuevas tecnologías, especialmente en E&P;
- compartir riesgos mediante diferentes formas de asociación o cooperación con compañías petroleras;
- evitar rezagos en capacidades de producción.

¿Por qué preocupa tanto la apertura?. Porque en las que se han llevado a cabo se tienden a imponer nuevas reglas, respecto a las que prevalecieron después de las nacionalizaciones de los setenta y de los intentos por construir industrias petroleras nacionales:

- Pueden ser atentatorias contra la propiedad y soberanía sobre los recursos;
- Generalmente imponen arbitrajes internacionales;
- Cuestionan la soberanía fiscal e introducen prácticas discriminatorias que favorecen a las compañías extranjeras sobre las propias empresas públicas petroleras.

Todo ello tiene múltiples implicaciones para países productores y exportadores:

- Desmantelamiento institucional; revisión de leyes y constituciones; erosión de soberanía;
- Cambios en los derechos de propiedad de los recursos y en la propiedad y formas de organización de las empresas públicas;
- Redefinición de condiciones contractuales entre Estados productores y compañías.

Venezuela inició el movimiento internacional hacia la apertura en 1989, pero desde el cambio de gobierno que se efectuó a principios de 1999, intenta una nueva política sin cuestionar, sin embargo, el principio mismo de la apertura:

- busca relaciones más equilibradas con las compañías extranjeras;
- planteó una "apertura hacia el interior" para dar un lugar más importante a los capitales privados nacionales.

Las aperturas petroleras, así como sus modalidades concretas no han sido, pues, pura y simplemente impuestas por los países del Norte y sus compañías petroleras. En los países productores-exportadores ha habido, sobre todo en la década de los noventa un proceso de redefinición de las concepciones de soberanía. Además, durante esa década tomaron forma los proyectos de reformas económicas que tenían por objeto insertar esas economías en el marco de la economía globalizada, con una aceptación de las élites dirigentes de los países exportadores. En América Latina, paralelamente a las reformas económicas de conjunto, se han desarrollado reformas del sector energético, las cuales incluyen, de manera particular, nuevas actitudes y nuevas políticas respecto a la inversiones extranjeras. Ese proceso ha tenido lugar al mismo tiempo que esos países han debido afrontar graves problemas macroeconómicos. Así, varios países de América Latina modificaron sus legislaciones sobre la contratación para la exploración de petróleo con compañías extranjeras. Esas modificaciones incluyen la disminución de la carga fiscal, la libre disponibilidad de crudo extraído y condiciones más flexibles en varios aspectos, por ejemplo, plazos más largos para los contratos de exploración.

¿Acaso algunos países productores podrían escapar a ese movimiento?. Es en ese sentido que el estudio del caso mexicano es interesante, ya que hasta el día de hoy no ha abierto su *upstream* petrolero y gasero y la exclusividad del Estado subsiste en una gran parte de las industrias de los hidrocarburos.

3. La seguridad energética de los países consumidores y las aperturas petroleras de los países de la OPEP

La seguridad del aprovisionamiento en petróleo encuentra un lugar prioritario dentro de los objetivos de los países consumidores, en particular de Estados Unidos. Además, tomando en cuenta el lugar que ocupa el Medio Oriente en las reservas mundiales y como fuente importante de aprovisionamiento, cuestiones ligadas a la vulnerabilidad geopolítica se encuentran una vez más en el centro de las preocupaciones. Según estimaciones de la IEA y de otras fuentes, los años venideros estarán marcados por un aumento de la demanda mundial de petróleo²¹ que exigirá el desarrollo de capacidades de producción importantes en los países

²¹ A pesar de la situación económica internacional, la IEA (Agencia Internacional de Energía) hasta fechas muy recientes mantiene sus previsiones de crecimiento de la demanda petrolera mundial. Por ejemplo, en su informe mensual de septiembre, estimaba que esa demanda crecería en 220 000 Mb/d para todo el 2002 y en 1.1 Mb/j en 2003, hasta llegar a 77.8 Mb/j.

OPEP y No-OPEP, así como la movilización de recursos financieros colosales. Se confirme o no ese aumento, la ampliación de las capacidades de producción, sólo traerá beneficios para los países consumidores. De confirmarse, se asegurará el aprovisionamiento futuro y de no darse o no hacerse realidad en las magnitudes esperadas, se dispondrá de capacidades ociosas, las cuales se convertirán en un factor importante para presionar los precios hacia la baja. Desde el punto de vista de los países consumidores y de los principales actores de la escena energética, parece pues evidente que ningún país productor-exportador permanecerá fuera de un movimiento que se desarrollará a escala planetaria. Por su parte, la mayoría de los países de la OPEP se preparan y abren de par en par sus industrias de hidrocarburos, sobre todo la del gas natural.

Es interesante recordar las razones de esa apertura o, como autores de esa zona la llaman, de la privatización de las actividades de E&P de los países de la OPEP (N. Ait-Laoussine, 2001) y de examinar las consecuencias que puede tener para México. Esos países tuvieron que enfrentar una situación muy difícil en el curso de la década 1980, a causa de las perturbaciones del mercado petrolero que la OPEP no logró estabilizar. Las caídas de precios que se dieron desde 1982, y sobre todo 1986, provocaron graves dificultades financieras a esos países, los cuales han buscado aumentar su capacidad de producción y sus reservas realizando inversiones masivas en E&P. Debido a sus restricciones, el recurso a los capitales y a las tecnologías extranjeras se impuso progresivamente y, para lograrlo, esos países tuvieron que efectuar numerosas adecuaciones de tipo jurídico e institucional. Las compañías petroleras pudieron regresar entonces a países de los cuales había sido expulsadas algunos años antes o en países que habían instaurado obstáculos a su intervención. Por su lado esas compañías tenían razones precisas para regresar : la reconstitución de sus reservas, la búsqueda de menores riesgos para sus inversiones, costos técnicos más bajos.

Según ese autor, N. Ait-Laoussine, un resultado esperado de ese movimiento es la reversión de una tendencia constatada desde hace algunos años: la multiplicación de inversiones en las zonas de 'petróleo caro' en detrimento de las inversiones en el 'petróleo barato de la OPEP'. Así, cierta convergencia de intereses entre los países de la OPEP y las compañías « debería pues conducir normalmente a un aumento de las inversiones en el *upstream* OPEP en detrimento de la zona no-OPEP»²². Es por ello que:

«(...) la privatización del upstream OPEP constituye un desarrollo benéfico para la Organización y la industria petrolera en general porque permitirá en cierto plazo aumentar la producción OPEP en detrimento de la zona no-OPEP, lo que, en principio, debería reforzar la capacidad de la Organización de regular los precios del petróleo, algo que no ha podido hacer de manera continua durante los últimos veinte años »²³.

²² N. Ait-Laoussine, 2001, p. 13.

²³ *Ibidem.*

Dos observaciones: 1) cuando el autor habla del reforzamiento de 'la capacidad de la Organización de regular los precios del petróleo', no se hace ninguna pregunta acerca de las implicaciones –un tema por lo demás poco estudiado en la literatura – que tendrá para el funcionamiento de la OPEP el regreso masivo de las compañías petroleras y su presencia creciente en la producción y en la capacidad de producción de los países miembros. 2) Sería más preciso decir « en detrimento de ciertos países no-OPEP», en particular de aquellos cuya industria llega a madurez, como el Reino Unido o Noruega. Otros, como Rusia, intentan, por su parte, interesar a los inversionistas extranjeros, en particular provenientes de Estados Unidos. Para algunos, este país, tomando en cuenta su enorme potencial, podría inquietar a la OPEP²⁴, lo cual ampliaría los márgenes de maniobra de Estados Unidos.

Lo que es evidente es que para Estados Unidos la apertura de todas las zonas petroleras constituye no solamente una línea tradicional de su política internacional, sino un elemento clave de su seguridad energética, como lo muestra claramente el Informe del NEPDG [2001]²⁵. Esta apertura es buscada en todas las direcciones ya que: «La concentración de la producción petrolera mundial en una sola región, cualquiera que ella sea, es un contribuidor potencial a la inestabilidad del mercado (...) Una mayor diversidad de la producción petrolera mundial sigue siendo importante»²⁶.

Países OPEP y No-OPEP responden claramente a esos lineamientos, al abrir plenamente su industria. México se sitúa a contracorriente, por lo menos hasta ahora, y legítimamente se puede inquirir acerca de las consecuencias de esa decisión, sobre todo si pretende al mismo tiempo conservar una presencia en el mercado petrolero internacional. Probablemente profundizará su repliegue sobre su industria nacional y su mercado interno, cerrados a los intereses extranjeros. En esa situación México ya no deberá preocuparse de sus relaciones con la OPEP ; pero independientemente de indagar si ese escenario es factible y viable ¿podrá México seguir en ese marco cerrado el ritmo de los cambios tecnológicos y organizacionales y aprovisionar eficazmente en energía un aparato productivo profundamente inserto en la mundialización?.

²⁴ «El renacimiento del petróleo de Rusia coincidió también con los ataques terroristas del 11 de septiembre, los cuales han dado a Moscú la posibilidad de desplazar a la OPEP como el proveedor clave de (...) En términos políticos, los recursos energéticos pueden ser usados para apuntalar el objetivo de Moscú de convertirse en el socio clave de Estados Unidos". Cf. MORSE Edward L., RICHARD J. [2002], p. 14. Esta cuestión merecería ser analizada en profundidad, tomando en cuenta la evolución posible de las reservas, de la producción y de las exportaciones de Rusia y, de manera especial, la flexibilidad de sus capacidades de producción.

²⁵ Véase en particular el Capítulo 8 de ese Informe: "Enhancing National Energy Security and International Relationships". Ahí se puede leer en particular: « Podemos fortalecer nuestra propia seguridad energética (...) trabajando de manera cooperativa con países e instituciones clave para expandir las fuentes y los tipos de la oferta energética global (p. 8-3). "Comercio e inversiones en expansión entre países importadores y exportadores de petróleo pueden aumentar los intereses compartidos al mismo tiempo que mejoran la seguridad energética y económica global" (p. 8-6)

²⁶ *Ibidem*, p. 8-6.

La reforma del conjunto del sector energético constituye uno de los aspectos centrales de las transformaciones necesarias para llegar al nuevo tipo de desarrollo que requiere el país. Por lo que ve a la industria petrolera, el 'colapso' que teme el actual Director General de Pemex no es la única salida que se puede considerar para una industria en la cual se puede mantener una EPP modernizada, dotada de una mayor autonomía y capaz de entablar relaciones nuevas con los principales actores petroleros internacionales. En el caso de que ciertas formas de apertura e internacionalización²⁷ –dos procesos que pueden converger- se hagan presentes, necesariamente someterán a PEMEX a cambios sobre los cuales es preciso reflexionar desde ahora, así sea de manera hipotética. En ese sentido la experiencia de Venezuela y de su compañía nacional PDVSA es particularmente aleccionadora, sobre todo desde el punto de vista de su comportamiento fiscal:

«La opacidad de la política comercial de PDVSA ha hecho posible que esta compañía reduzca su ingreso sujeto a impuesto, a través de transferencias simultáneas de renta hacia entornos de impuestos bajos y la importación de costos a entornos de impuestos elevados. Ciertamente, las operaciones integradas de PDVSA son principalmente responsables de las fenomenales diferencias en su carga fiscal relativas a las de su más cercana compañía par, PEMEX. Por ejemplo, en el año 2000, los ingresos brutos de PEMEX (...) se elevaron a 50.3 mil millones de USD y sus contribuciones fiscales al gobierno mexicano (...) a 29 mil millones. En ese mismo año, los ingresos brutos de PDVSA alcanzaron la cifra de 53.6 mil millones de USD, pero sus contribuciones fiscales se elevaron solamente a 11.23 mil millones» (J.C. Boué y L. Figueroa [2002] p. 172-173).

Consideraciones finales

Los países exportadores de petróleo tienen interés en una mayor estabilidad y predictibilidad de los precios internacionales; para lograrlas se hacen necesarias, aunque no sean suficientes, acciones concertadas entre la OPEP y los países no-OPEP.

Ahora bien, la mayoría de los países exportadores, miembros o no de la OPEP, que han aceptado las nuevas tendencias internacionales, han avanzado en la vía de la apertura a las compañías petroleras extranjeras, aceptando o asumiendo las múltiples implicaciones institucionales, fiscales o de otro tipo que traen consigo ese tipo de procesos. Aumentar sus capacidades de producción para poder desempeñar un papel en el mercado internacional no era factible, en sus circunstancias específicas, sin abrir sus puertas a las compañías petroleras internacionales.

Ese regreso de grandes actores internacionales en los países de la OPEP, con la intensificación de las aperturas petroleras, no facilitará el reforzamiento de la

²⁷ Contrariamente a otras CPN (como Petronas de Malasia, Sonatrach de Argelia, la China National Petroleum Corporation, Pdvsa o Petrobras, ...), Pemex tiene un grado de internacionalización muy limitado, tanto en sus actividades *upstream* como *downstream*.

coordinación entre la OPEP y los países no-OPEP: están lejos las situaciones que podían teóricamente existir en el marco creado luego de las nacionalizaciones de los años 70s. En ese marco, tomando en cuenta la existencia de monopolios de Estado en la mayor parte de los países miembros, la decisión de aumentar o de reducir la producción podía ser considerada como una decisión política. Ahora, tal como se verifica ya con las dificultades de la participación de Rusia a las acciones coordinadas con la OPEP, se deberá tener cada vez más en cuenta el surgimiento de actores privados o su regreso, como es el caso de las compañías petroleras internacionales (¿cuál será su papel en las nuevas modalidades de fijación de los precios del crudo?). Esas dificultades se presentarán de manera creciente no solamente a causa de una mayor presencia de actores privados internacionales, sino también de las diferencias entre las compañías nacionales de los países exportadores, tanto desde el punto de vista de su autonomía respecto a sus estados respectivos, como de sus diferentes culturas empresariales y del tipo de relaciones que mantienen con las compañías petroleras internacionales.

Desde todos esos puntos de vista PEMEX se mantiene como un caso aparte. Los fenómenos y datos que se han analizado en este trabajo justifican plenamente las reflexiones y dudas acerca de las bondades de la apertura y de la internacionalización para un país en el que los ingresos fiscales provenientes de Pemex continúan ocupando un tan importante lugar en los ingresos públicos. Pero a esta empresa, además de los problemas concretos que debe encarar –como por ejemplo un adecuado reemplazo de sus reservas- se le plantea de manera urgente una estrategia mínima de sobrevivencia, en particular en lo que respecta a sus relaciones fiscales con el gobierno, de tal manera que el ‘colapso’ o la privatización no sean las únicas salidas posibles.

BIBLIOGRAFÍA

- AIT-LAOUSSINE Nordine [2001], «Privatisation de l'amont pétrolier dans les pays producteurs», *Medénergie*, No. 1, octobre.
- BOUÉ Juan Carlos, FIGUEROA Liliana [2002], *The Market for Heavy Sour Crude Oil in the Gulf Coast: The Pemex/PDVSA Duopoly*, Oxford Institute for Energy Studies, SP 13, January, 215 p.
- CLAES Dag H. [2001], *The Politics of Oil-Producer Cooperation*, Westview Press, 407 p.
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [1999], *El Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México*, PUE-UNAM, México, 1999, 377 p. + anexo estadístico.
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [2002a], «Dilemmes et options du Mexique face à l'OPEP», *Revue de l'Énergie*, Paris, septembre
- DE LA VEGA NAVARRO Angel [2002b], «Le pétrole mexicain dans la conjoncture actuelle», *Panorámica Latinoamericana*, revista trimestral publicada en Bélgica por la Maison de l'Amérique Latine.
- KOZULJ Roberto [2002], *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 46, CEPAL, Santiago de Chile, julio, 84 p.
- LAJOUS VARGAS Adrián [2002], *Financiamiento de la inversión en la industria petrolera mexicana*, documento presentado en la mesa redonda "Medio ambiente y financiamiento del sector", IV Congreso de la Asociación Mexicana para la Economía Energética", junio.
- MOMMER Bernard [2002a], *Global Oil and The Nation State*, Published by the Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 255 p.
- [2002b], "Sovereignty and Oil", *Oxford Energy Forum*, Oxford Institute for Energy Studies, Agosto.
- MORSE Edward L., RICHARD James [2002], "The Battle for Energy Dominance", *Foreign Affairs*, March/April 2002.
- NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP (NEPDG) [2001], *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound energy for America's Future*, Report, US Government Printing Office.
- RODRÍGUEZ ARAQUE Alí [2002], "The Future of OPEC: New Realities, New Challenges", Carta abierta dirigida a los ministros participantes en la Conferencia Extraordinaria del 26 junio 2002, *Middle East Economic Survey*, Vol. XLV, No. 26, 1 julio.
- ZANOYAN Vahan [2002], "NOC-IOC Relations and their impact on Investment in the Upstream Sector", *Middle East Economic Survey*, Vol XLV, No. 41, 14 octubre.