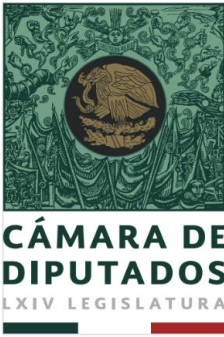


**PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL GOBIERNO FEDERAL, SENER Y PEMEX, A QUE EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES REALICEN ESTUDIOS DE VIABILIDAD FINANCIERA Y ESTABLEZCAN ALTERNATIVAS EN RELACIÓN A LA REFINERÍA DE DOS BOCAS EN TABASCO, A FIN DE CONCEBIR UN PROYECTO ECONÓMICAMENTE FACTIBLE PARA EL FUTURO ENERGÉTICO DEL PAÍS.**

La suscrita **Diputada Pilar Lozano Mac Donald**, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 116 y 122, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Comisión Permanente la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, mediante el cual exhorta al Gobierno Federal, SENER y PEMEX, a que en el ámbito de sus atribuciones realicen estudios de viabilidad financiera y establezcan alternativas en relación a la refinería de Dos Bocas en Tabasco, a fin de concebir un proyecto económicamente factible para el futuro energético del país, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La construcción de la refinería Dos Bocas, Paraíso en Tabasco, se ubicará en terreno de propiedad federal con una extensión de 704 hectáreas. A este lugar llegan los ductos de petróleo y materia prima provenientes de Tabasco y Campeche, en donde se extrae el 80% de hidrocarburos del país.



El objetivo de la construcción de este proyecto es lograr la autosuficiencia en la producción de las gasolinas y diésel en nuestro país, así como la disminución en el costo de los combustibles. Por lo que se prevé que la construcción con 17 plantas de proceso, 93 tanques y esferas, y un sistema de generación de energía autosuficiente, tenga una capacidad para refinar 340 mil barriles por día, equivalente al 30% de las gasolinas que actualmente se importan.

No obstante lo anterior, la construcción de este importante proyecto se encuentra rodeada de incertidumbres. Existen muchas especulaciones y panoramas desalentadores con relación a la refinería. Sin embargo, existe una gran premura en la realización de las obras, las cuales se iniciaron sin un proyecto ejecutivo, estudios ambientales o de viabilidad económico-financiera.

En enero de 2019, la Agencia de Seguridad Energía y Ambiente impuso una sanción de 13.9 millones de pesos a la empresa Sistemas Empresariales del Golfo por el desmonte de vegetación sin permiso. Sin embargo no fue suficiente para detener la obra, que hasta ese momento no contaba con proyecto ejecutivo ni manifestación de impacto ambiental.

En tan solo 24 días desaparecieron 230 hectáreas de manglar, selva y cultivos; cuyos ecosistemas requerirán como mínimo 10 años para regenerarse parcialmente. Las áreas de manglar son filtros naturales del agua de mar, por lo que al retirarlos es muy probable que tanto el terreno como las zonas aledañas se inundarán; además, el terreno donde se construirá la refinería está bordeado por el afluente del Río Seco.



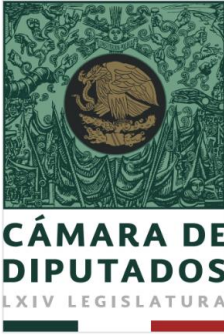
Predio de Dos Bocas antes y después del desmonte de vegetación sin permiso<sup>1</sup>.

Conforme al Atlas de Peligros por Fenómenos Naturales del Estado de Tabasco (2013), el terreno presenta un alto grado de riesgo de inundaciones marina, fluvial y por marea de tormenta, así muy alto riesgo por erosión causado por oleaje de alta energía, peligro sísmico y volcánico. Es por ello que en 2011, una Manifestación de Impacto Ambiental consideró inviable el terreno para la ampliación del puerto de Dos Bocas.

No obstante lo anterior, la actual Manifestación de Impacto Ambiental presentada para este proyecto, evalúa de manera positiva el impacto del proyecto en un balance costo-beneficio, debido a que el proyecto evitará importar combustibles, fomentará la autosuficiencia energética y detonará el crecimiento económico del sureste, mejorando la calidad de vida de los habitantes de la región, a través de la creación de empleo e infraestructuras.

---

<sup>1</sup> Recuperado el 31/03/2020 de: <https://interactivo.eluniversal.com.mx/nota/dos-bocas-antes-despues/index.html>



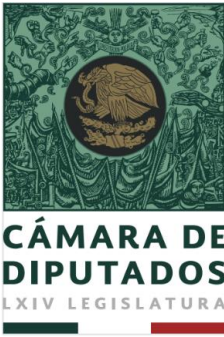
En el documento de la manifestación se admite que existirán afectaciones e impactos ambientales de diversa índole, que se pretenden compensar y mitigar mediante diferentes sistemas de control y supervisión ambiental, programas de manejo y de rescate y reubicación de fauna, así como programas de reforestación.

*Entre las afectaciones se enlistan: alteración de la calidad de agua pluvial que se filtra al subsuelo; consumo de agua; alteración de la calidad de suelo; modificación de niveles de erosión del suelo; disminución del número de individuos de especies vegetales inducidas que habitan en el área; posible disminución de individuos de especies animales adaptadas a las condiciones actuales; alteración puntual a los patrones de movilidad de la fauna terrestre; modificación de las pautas de comportamiento de la fauna; generación de emisiones contaminantes y partículas suspendidas en el aire, así como generación de ruido.*

*En cuanto a los impactos residuales, son aquellos que persisten en el ambiente después de la aplicación de medidas de mitigación, ya que no vuelven a su condición original en el mismo lugar e indican el impacto final del proyecto. Entre dichas afectaciones están: el desmonte de vegetación, el despalme (la extracción y el retiro de la capa superficial del terreno natural de forma permanente), el mejoramiento de suelos, la construcción de las obras y la operación y mantenimiento de las instalaciones y la disposición de residuos de la planta<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> Obras (2019), Dos Bocas se ubica en zona de alto riesgo, revela manifestación ambiental, CDMX, mié 19 junio 2019 10:53 AM, recuperado el 31/03/2020 de: <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/06/19/dos-bocas-se-ubica-en-zona-de-alto-riesgo-revela-manifestacion-ambiental>

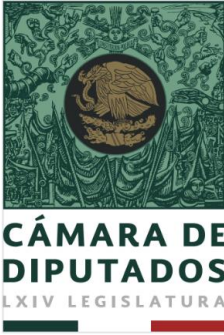


Por otra parte, el gobierno federal estableció un límite presupuestal de 8,000 millones de dólares ante la licitación realizada en 2018; sin embargo, la agencia consultora de riesgos *Moody's Investors Service* estima que el proyecto de la refinería puede costar más de los 10,000 millones o 12,000 millones de dólares sugeridos por las empresas privadas participantes en la licitación y es probable que tome más tiempo de los tres años anticipados por el gobierno mexicano para su construcción. Esto sin considerar que no sé sabe si dentro del presupuesto se está contemplado el dragado del puerto, las adecuaciones y construcción del muelle para carga y descarga, las vías de acceso y la propia remediación del suelo.

Lo anterior podría llevar a un derrame de los recursos fiscales, considerando que actualmente PEMEX necesita apoyo para estabilizar sus finanzas, por lo cual la construcción de la refinería podría sobrepasar su capacidad financiera. Además surgen dudas sobre el compromiso y capacidad de PEMEX, dado que ni siquiera se ha invertido adecuadamente en el mantenimiento de las refinerías existentes.

El dejar el proyecto bajo la supervisión de Petróleos Mexicanos y la SENER implica sumar más tareas a estas empresas que ya se encuentra luchando por frenar la caída en la producción de crudo y mejorar las refinerías existentes; lo cual eleva el riesgo de retrasos y sobregiros de costos; por lo que el nuevo escenario sumará más presión a las finanzas de la petrolera, que vive con un sobreendeudamiento del 170% sobre sus ingresos.

La COPARMEX señala que debe reflexionarse el escenario actual de PEMEX al emprender en una línea de negocio en la que ha sido históricamente poco rentable. Gabriela Siller, la directora de Análisis Económico-Financiero de Banco Base aseveró que la parte de la refinación es la menos rentable de Petróleos Mexicanos (Pemex), además de que el crudo



producido en México no tiene las características más aptas para la refinación, por lo que se ha recomendado importar las gasolinas<sup>3</sup>.

Además, el ingeniero Rodrigo Favela Fierro, ex subdirector de Pemex Refinación, indica que la construcción de la refinería no necesariamente reducirá los precios del diésel y la gasolina, pues gran parte del costo de los combustibles tiene que ver evidentemente con el costo de producción a nivel internacional, de manera que el precio puesto en México depende de los costos del transporte. Por lo que si hay poca infraestructura y medios de transporte carísimos, el combustible va a tender a ser mucho más caro. Para bajar los precios se requiere de una mayor producción, un sistema de infraestructura y transporte para que haya suficiencia en el suministro y competencia en el mercado.

Asimismo, el exfuncionario advirtió que el tema laboral representará un tema de consecuencias de eficiencia y organización importantes, debido al sindicato, puesto que en México el número de trabajadores en una refinería es de alrededor de 4,000 personas, mientras que en una refinería similar en otra parte del mundo puede operar con 800 personas.

De acuerdo con un estudio realizado por el IMCO<sup>4</sup>, existen escenarios poco alentadores sobre la construcción de la refinería:

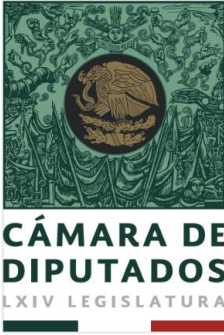
- La producción de petróleo crudo a nivel nacional ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos 18 años, con un decrecimiento anual de 2.63%. De continuar esta tendencia, Petróleos Mexicanos

---

<sup>3</sup> Obras (2019), Dos Bocas provocará una baja en la calificación de México, dice Banco Base, CDMX, mar 23 abril 2019 04:51 PM, recuperado el 31/03/2020 de:

<https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/04/23/dos-bocas-provocara-una-baja-en-la-calificacion-de-mexico-dice-banco-base>

<sup>4</sup> IMCO (2019), Diagnóstico IMCO Refinería Dos Bocas. Resumen Ejecutivo, CDMX, versión electrónica.

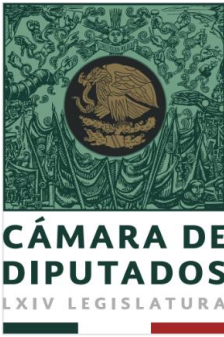


(Pemex) tendría que importar petróleo para abastecer a la nueva refinería.

- La refinación de petróleo es la etapa menos rentable de la cadena de valor y sus márgenes de utilidad han sido extremadamente volátiles en los últimos años. En la última década, el margen de refinación<sup>5</sup> promedio observado es de 1.9 dólares por barril de productos refinados, una cifra mucho menor al promedio de 70 dólares por barril de la mezcla de crudo mexicana.
- En los últimos cinco años solo se ha utilizado en promedio el 66% de la capacidad instalada de las refinerías mexicanas, llegando a un mínimo histórico del 49.6% en 2017. Lo anterior indica que actualmente existe suficiente capacidad instalada para aumentar la producción de refinados, sin embargo, la baja inversión en los últimos 20 años en la infraestructura del Sistema Nacional de Refinación ha provocado que las refinerías actuales no tengan los niveles de productividad necesarios para hacerlas rentables.
- Los costos de inversión y los tiempos de ejecución para un proyecto de esta naturaleza son altos y volátiles. Los beneficios se sobreestiman entre un 20% y 70% en comparación con los desarrollos reales.
- En la industria energética mundial se observa una disminución en la demanda de hidrocarburos debido a la inversión en fuentes más limpias y eficientes.

---

<sup>5</sup> Refinación: diferencia entre el valor del producto refinado como producto final y el valor del petróleo crudo como insumo.



Por lo cual, ante las tendencias en caída en la producción de petróleo crudo, los bajos márgenes de utilidades, la baja utilización de la capacidad instalada, la insegura rentabilidad en los megaproyectos de infraestructura y la propensión hacia la transición energética. El IMCO *“concluye que la refinería de Dos Bocas traerá más costos que beneficios para Pemex y para México, al tener una probabilidad de apenas 2% de ser rentable, a partir del análisis de 30 mil escenarios financieros, a diferencia de la evaluación de un solo escenario exigido por la SHCP”*<sup>6</sup>.

En 2018, se alcanzó el mínimo en producción de crudo con mil 833 barriles de crudo diarios. Sin embargo, conforme a las estimaciones de SENER, la capacidad de procesamiento del Sistema Nacional de Refinación se duplicará a partir de 2023 con mil 546 mbd con la puesta en operación de la refinería; por lo que sin la inversión pública necesaria o la apertura a la industria privada en las etapas de exploración y producción será imposible tener los insumos necesarios para que el Sistema Nacional de Refinación pueda cumplir con sus objetivos de producción de refinados.

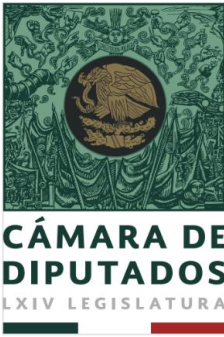
En este sentido, el Gobierno Federal tiene la responsabilidad de actuar con inteligencia y responsabilidad del manejo de las finanzas públicas y los grandes proyectos de inversión. Por lo que ante la serie de cuestionamientos que se han planteado y la incertidumbre que se genera, sería conveniente replantear las estrategias en torno al sector energético del país.

Los grandes proyectos nacionales deberían estar apegados a los más altos estándares técnicos, ambientales y legales, además de contar con la viabilidad financiera requerida para asegurar el costo-beneficio en un marco de transparencia en su ejecución. Sin embargo, la refinería de Dos Bocas no cumple cabalmente con estos requisitos, motivo por el cual se

---

<sup>6</sup> IMCO (2019), Diagnóstico IMCO Refinería Dos Bocas. Resumen Ejecutivo, CDMX, versión electrónica.





genera desconfianza ante las decisiones de este Gobierno, pues se aumentan los costos del endeudamiento del sector público y privado en los mercados internacionales.

Esa situación afecta la competitividad del país, al resultar más costoso y arriesgado invertir en México y en sus empresas, lo que causará consecuencias para la economía. Ante los escenarios, el perfil crediticio de México puede decaer, al mermar la confianza del mercado, frenando aún más la ya deprimida inversión, dentro de un entorno económico adverso, en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha anunciado menores ingresos presupuestarios, menor crecimiento y mayores recortes al gasto desde 2019.

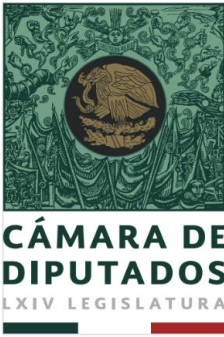
Es por ello que habría que explorar alternativas que generen una mejor perspectiva de inversión, a través de la recuperación de las refinerías existentes, o la exploración<sup>7</sup> y extracción de crudo u otras que permitan a PEMEX crear actividades más rentables, en vez de crear inversiones con tendencia a generar poco valor como lo es la refinería.

Por otra parte, habría que considerar el escenario mundial actual de crisis de cambio climático y observar como en otros países se está migrando a una transición energética para sustituir los combustibles fósiles por amigables con el medio ambiente.

---

<sup>7</sup> *La cadena productiva de los hidrocarburos, en particular la industria de petróleo y gas, se divide en tres etapas: upstream-exploración y producción de petróleo y gas-, midstream-actividades logísticas y de transporte de crudo, gas sin proceso y productos refinados- y downstream- abarca la refinación de crudo y el procesamiento de gas natural, así como la comercialización de petrolíferos y petroquímicos-.*

*Según Dominik y Handscomb (2015), por mucho, el sector que genera más valor o renta es el de exploración y producción –upstream-. De acuerdo con un estudio de la consultora McKinsey realizado por ellos, tanto para petróleo como gas, el retorno a la inversión del upstream es un 150% mayor al retorno de la refinación -downstream-, y entre el 150% y el 200% mayor con respecto a logística y transporte -midstream-. IMCO (2019)*



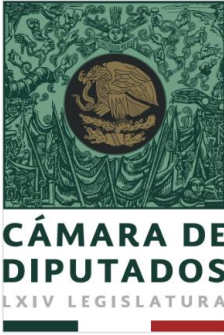
*Según el estudio de la consultora McKinsey sobre la prospectiva en la industria energética mundial, hacia 2050 en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observará una disminución en la demanda de energía debido a la inversión en fuentes de energía más ecológicas y eficientes. Al mismo tiempo, estima que la demanda de gas continuará creciendo hasta 2035, cuando se estabiliza y luego disminuye. Mientras tanto, se espera que el crecimiento de la demanda de petróleo alcance su nivel máximo a principios de 2030. A su vez, la demanda de carbón desacelerará, llegando al 40% en 2050, una caída ligada al precio de las energías renovables que se convierten en la opción más barata<sup>8</sup>.*

El constante mejoramiento en la economía de los transportes de combustibles alternativos están causando mucha incertidumbre para la industria petrolera. Por lo que resulta complicado asegurar éxito en la rentabilidad de este tipo de negocios. Por ejemplo, Saudi Aramco, la gigante empresa paraestatal de Arabia Saudita, catalogada por *Bloomberg* como la empresa más rentable en el mundo, anunció en 2019 su objetivo de frenar la producción de gasolina en sus refinerías para 2024, uno de los motivos es que las regulaciones ambientales para la industria naviera serán más estrictas, por lo que se prevé que se reduzca significativamente la mayor fuente de demanda de gasolinas para la petrolera.

De esta manera, es indispensable realizar los estudios de factibilidad económico-financieros sobre los diversos escenarios para asegurar que la refinería generará ganancias, además de que habría que establecer alternativas de proyectos de inversión para comparar los beneficios y de esta manera poder elegir las propuestas más rentables. El proyecto

---

<sup>8</sup> IMCO (2019), Diagnóstico IMCO Refinería Dos Bocas. Resumen Ejecutivo, CDMX, versión electrónica.



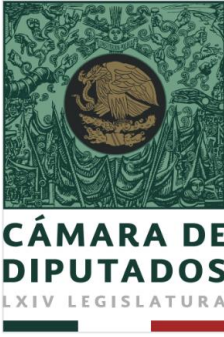
debería mostrar que es rentable y que es la mejor alternativa entre todas las opciones de los proyectos de infraestructura que requiere el país.

Puesto que los recursos que se inyecten para el proyecto de la refinería no podrán ser utilizados en actividades que podrían ser mucho más rentables para PEMEX, o para otros fines como educación, salud u otras obras de infraestructura necesarias para el país. No deberían de subestimarse o ignorarse, los riesgos de complejidad, los cambios de alcance, ingresos y costos durante el desarrollo del proyecto, para evitar su inviabilidad, sobrecostos o déficit en los beneficios sociales.

La construcción de la refinería es un factor clave para la economía del país, en un panorama de austeridad del gasto público y menor crecimiento económico. Por lo que es necesario que se realice y se haga público un estudio de factibilidad económica del proyecto de la refinería de Dos Bocas y que se presenten diferentes alternativas de inversión.

En ese tenor, se hace indispensable que esta Cámara de Diputados exhorte al Gobierno Federal, SENER y PEMEX, a que en el ámbito de sus atribuciones realicen estudios de viabilidad financiera y establezcan alternativas en relación con la refinería de Dos Bocas en Tabasco, a fin de concebir un proyecto económicamente factible para el futuro energético del país.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a la consideración de la Comisión Permanente, la aprobación de la siguiente proposición con:



## **PUNTO DE ACUERDO**

**ÚNICO.-** La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al Gobierno Federal, SENER y PEMEX, a que en el ámbito de sus atribuciones realicen estudios de viabilidad financiera y establezcan alternativas en relación a la refinería de Dos Bocas en Tabasco, a fin de concebir un proyecto económicamente factible para el futuro energético del país.

### **A ATENTAMENTE**

*"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"*

**DIPUTADA FEDERAL PILAR LOZANO MAC DONALD**

Integrante del Grupo Parlamentario de  
Movimiento Ciudadano

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los 15 días del mes de julio de 2020.