

## EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA RELACION ENERGETICA ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: PETROLEO Y GAS

Guadalupe González G.

En torno a las cuestiones energéticas se han generado las más diversas interpretaciones acerca de la dinámica presente y futura de la relación entre México y Estados Unidos. El espectro de opiniones abarca desde percepciones que enfatizan el papel de la creciente complementariedad energética, resultado de la ampliación de la capacidad petrolera de México, como catalizador del proceso de integración económica y cooperación política entre ambos países hasta concepciones que consideran al potencial petrolero mexicano como el instrumento clave para revertir esta tendencia integracionista, que otros califican de inevitable, y ampliar el margen de la autonomía política mexicana frente a Estados Unidos.

Si bien el debate en torno a estas cuestiones ha seguido el caprichoso vaivén de las preocupaciones de corto plazo, lo cierto es que en 1984 no sólo la relación energética entre México y Estados Unidos es más intensa y compleja que hace cinco años, sino que además el marco económico nacional e internacional en el cual ésta se desenvuelve, parece más incierto y fluido que en el pasado reciente. La inestabilidad del mercado mundial del petróleo, la caída de los precios internacionales del crudo y el deterioro de los mecanismos de regulación del mercado, a la vez que han modificado la correlación de fuerzas entre los grandes productores y los principales consumidores de petróleo a favor de estos últimos, han hecho más difícil la planeación energética necesaria para asegurar una transición ordenada hacia la utilización de fuentes alternativas de energía. Dentro de este contexto altamente cambiante, cualquier proyección acerca del futuro de las relaciones energéticas internacionales resulta aventurado.

Más allá de las limitaciones analíticas que plantea la complejidad del panorama energético actual, para México resulta cada vez más importante hacer una evaluación de los criterios de negociación política en materia energética con el principal consumidor de hidrocarburos a nivel mundial y el primer comprador de sus exportaciones de crudo, en función de la magnitud y los términos del intercambio bilateral de hidrocarburos. A pesar de que el comercio de petróleo y gas natural no representa más que un aspecto de la relación energética entre México y Estados Unidos, el análisis de su evolución y estructura, así como de su manejo político, puede ser un buen punto de partida para determinar aquellos elementos que es necesario tomar en cuenta al momento de definir las estrategias de negociación externa más adecuadas a los intereses de México como productor de petróleo con amplios requerimientos financieros de corto plazo, y grandes necesidades de racionalizar y diversificar su consumo de energía en el futuro inmediato.

Este ensayo pretende analizar y caracterizar algunos aspectos de las diferentes etapas en la evolución histórica de la relación energética entre México y Estados Unidos. Interesa destacar cómo ha variado la relación energética en términos de la intensidad y la estructura del intercambio comercial de hidrocarburos entre ambos países en función de los cambios en las condiciones del mercado petrolero internacional, del desarrollo de la industria petrolera mexicana y del modo cambiante en el que el Gobierno estadounidense ha definido el papel de México dentro de su estrategia internacional de seguridad energética. Del análisis histórico será posible desprender algunas conclusiones en torno al nivel de conver-

gencia y divergencia entre los intereses de México y Estados Unidos en materia petrolera y a las perspectivas de estrechamiento del comercio bilateral de hidrocarburos.

La dinámica de las relaciones entre México y Estados Unidos en materia petrolera ha sido el resultado de la interacción de dos dimensiones de signo distinto. Por una parte, han intervenido todos aquellos factores de carácter *técnico-económico* que han determinado el nivel de complementariedad entre las características de la industria petrolera mexicana y los requerimientos petroleros de la economía estadounidense. Estos factores están relacionados con la capacidad de producción de petróleo mexicano, las fluctuaciones en la demanda petrolera estadounidense, las características de la industria de refinación en Estados Unidos y su nivel de adecuación al tipo de petróleo que produce México, las ventajas comparativas de la cercanía geográfica y las tendencias cambiantes en el mercado petrolero internacional que en algunos momentos han favorecido la internacionalización ("mundialización") del comercio mundial del petróleo, mientras que en otros han favorecido una mayor fragmentación (regionalización) del intercambio petrolero. En general, los factores técnico-económicos han jugado a favor del establecimiento de una estrecha e intensa relación energética entre las dos naciones.

Por otra parte, en la compleja dinámica de la relación petrolera entre México y Estados Unidos han intervenido todos aquellos factores de carácter "político y estratégico" que determinan la manera disímbola en la cual ambos países han percibido sus intereses en materia de hidrocarburos; para Estados Unidos la prioridad siempre constante en el área de las relaciones energéticas con México ha sido la de asegurar, bien vía el control directo de la producción como sucedió en las primeras etapas del desarrollo de la industria petrolera mexicana o bien vía la negociación diplomática de acuerdos de intercambio, su amplio acceso a una fuente de suministro de petróleo seguro y barato; para México, la prioridad ha sido determinar el ritmo de su producción y exportación petrolera en función de las necesidades internas del desarrollo económico y no de los requerimientos del mercado externo. Mientras que para los estadounidenses el petróleo se plantea como un problema de seguridad, para los mexicanos éste representa un problema de desarrollo; el interés de México radica en alargar la vida eco-

nómica y física de sus recursos con el fin de cubrir, por un lado las crecientes necesidades del consumo interno de petróleo y por otro, apoyar la transición hacia una etapa de mayor desarrollo económico. Asimismo, dentro del marco del proyecto político-ideológico del Estado mexicano, el petróleo ha sido un símbolo clave y vital de la soberanía, la identidad y la dependencia político-económica nacional. De aquí que, en más de una ocasión se haya considerado al petróleo como la piedra de toque en la modificación de las relaciones de México con el exterior. La naturaleza distinta de los problemas que el petróleo plantea a México y a Estados Unidos y la alta sensibilidad política de México frente al tema petrolero, ha significado que en el ámbito político de la relación petrolera bilateral haya tendido a prevalecer el conflicto de intereses y la tensión.

De las consideraciones anteriores es posible desprender una primera línea de argumentación que servirá como punto de partida a nuestro análisis. Es claro que, desde una perspectiva histórica, el petróleo ha desempeñado un papel ambivalente y contradictorio en la dinámica de la relación bilateral: en lo económico, ha sido un factor de integración y acercamiento; en lo político, ha sido un factor de conflicto y tensión.

Un segundo punto de partida que nos permite definir con mayor precisión el papel de las cuestiones petroleras en la relación entre México y Estados Unidos, es el hecho de que, a lo largo del siglo XX, el petróleo ha sido una constante o un elemento siempre presente en la evolución histórica de dicha relación. Si bien es cierto que la importancia política inmediata del petróleo en la agenda de negociaciones bilaterales ha variado en distintos momentos históricos, es indudable que aún en coyunturas en las cuales el petróleo no entra como tema de discusión bilateral, sí constituye un elemento implícito que determina, en parte, el clima político de la relación y el tratamiento que se da a otras cuestiones. En este sentido, recientemente el petróleo mexicano ha transformado no sólo los aspectos económicos y comerciales de la relación bilateral, sino también, el marco político-estratégico de la misma, al modificar el valor estratégico de México para Estados Unidos y abrir expectativas acerca del mayor poder negociador del primero.

Un breve recuento histórico nos permitirá sustentar la caracterización del petróleo como un elemento constante y siempre presente en la relación bilateral, que ha venido desempeñando el

doble papel de factor de integración económica y de conflicto político.

### *Algunos antecedentes históricos*

Desde su nacimiento, la industria petrolera mexicana estuvo estrechamente vinculada al manejo de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, en la medida en que se desarrolló inicialmente como una actividad económica orientada hacia el mercado externo y controlada por intereses extranjeros, principalmente británicos y estadounidenses. Durante el porfiriato, si bien se sentaron las bases legales (Ley Minera de 1884) para la rápida explotación de los recursos petroleros del País bajo el control absoluto de las compañías extranjeras, las relaciones entre el Gobierno mexicano y los intereses petroleros de Estados Unidos no dejaron de ser fuente de importantes fricciones. Díaz desarrolló una hábil diplomacia "de la rivalidad" entre las compañías estadounidenses y británicas que controlaban la exportación del petróleo mexicano, lo que le permitió contrarrestar el peso económico de Estados Unidos.

Entre 1910 y 1922 México experimentó el primer gran auge de su producción petrolera y se convirtió en el segundo productor y el primer exportador de petróleo a nivel mundial, dentro de un modelo de producción orientado fundamentalmente hacia la satisfacción del mercado externo (el 95% de la producción petrolera nacional se exportaba). El hecho de que la Edad de Oro del petróleo mexicano coincidiera con el estallido y triunfo de la Revolución Mexicana explica la complejidad de la relación petrolera entre México y Estados Unidos en este período. El foco de atención se centró en torno a las conflictivas negociaciones entre el Gobierno mexicano y las compañías petroleras para el establecimiento del nuevo status jurídico de la propiedad de los recursos del subsuelo que asegurará al Estado mexicano un control mayor sobre las actividades petroleras y un acceso más amplio a los beneficios derivados de la producción y la exportación masiva de petróleo.

Entre 1917 y 1938 el petróleo estuvo en el centro de la agenda de las negociaciones bilaterales; en primer lugar, Estados Unidos condicionó el reconocimiento de los gobiernos nacidos de la Revolución a la obtención de importantes concesiones en materia petrolera relacionadas con la no aplicación de las reformas a la propiedad petro-

lera sancionadas por el Artículo 27 de la Constitución; en segundo lugar, la nacionalización de la industria petrolera no sólo desencadenó una aguda crisis diplomática sino que además sentó las bases para el surgimiento de un nuevo marco político en la relación bilateral, de acuerdo al cual los intereses privados estadounidenses en México perdieron la protección incondicional de sus derechos por parte del Gobierno de Estados Unidos.

Una vez superada la crisis diplomática provocada por la nacionalización de la industria del petróleo al llegarse a un acuerdo con las compañías petroleras con respecto al monto de la indemnización en 1941, el petróleo fue perdiendo importancia y relieve en el marco de la relación bilateral. Durante los años cincuenta y sesenta la empresa petrolera se orientó fundamentalmente hacia la satisfacción de un mercado interno en rápida expansión, por lo que se fue erosionando el papel de México como exportador de petróleo en el marco internacional y para 1969 el País se había convertido en importador de hidrocarburos. En estos años, en Estados Unidos prevaleció una actitud de indiferencia frente al petróleo mexicano no sólo por la escasa importancia de México como proveedor de crudo en el mercado estadounidense, sino también por la situación de abundancia de petróleo barato en el mercado internacional. Para Estados Unidos, el suministro de petróleo no planteaba problemas serios de seguridad ni representaba una carga económica onerosa a pesar de la creciente dependencia de la economía de Estados Unidos a las importaciones petroleras. Durante la década de los setenta varios factores modificarían sustancialmente la naturaleza y profundidad de las preocupaciones estadounidenses en materia de seguridad energética e importancia del petróleo en la relación bilateral.

### *El manejo político de las cuestiones petroleras en la relación bilateral*

Cuando México resurge como exportador de petróleo a mediados del decenio de los setenta, las preocupaciones en torno a la seguridad energética se encontraban en el centro del debate político estadounidense. La revolución de los precios internacionales del crudo a raíz del embargo petrolero de 1973 había puesto de manifiesto la vulnerabilidad de Estados Unidos frente a posibles interrupciones en los suministros externos de petróleo y el costo económico de las alzas en los precios internacionales. El alto nivel de vulnerabili-

dad de la economía estadounidense se evidencia en el hecho de que para 1976 el 50% de los requerimientos internos de petróleo eran cubiertos por fuentes de suministro externas. Asimismo, dado el rápido crecimiento del consumo petrolero en Estados Unidos, la carga económica de las importaciones petroleras se incrementó de forma significativa a lo largo de la década, de tal forma que las importaciones llegaron en 1979 a una cifra pico, por encima de 8 millones de barriles diarios (Mbd). En los setenta el petróleo dejó de ser abundante y barato, y este país comenzó a diseñar políticas para reducir su vulnerabilidad externa. Dentro de este nuevo contexto de crisis y escasez petrolera a nivel mundial, la nueva riqueza mexicana en materia de hidrocarburos se movía hacia el centro en el marco de prioridades de la política de Estados Unidos hacia México, especialmente a raíz del segundo *shock* petrolero provocado por la caída del Sha de Irán. El petróleo mexicano adquirió un significado especial dentro de las concepciones de seguridad energética estadounidense. El potencial petrolero de México fue percibido no sólo como una alternativa de suministro seguro y barato que permitiría disminuir la dependencia excesiva de Estados Unidos al petróleo proveniente del Medio Oriente (dependencia peligrosa dada la volatilidad e inestabilidad política del área), sino también como un factor que contribuiría al debilitamiento de la OPEP y de su capacidad para utilizar nuevamente el petróleo como arma política. Asimismo, la expansión de la producción de crudo mexicano haría más difícil el estallido de futuras escaladas de precios, al ampliar la oferta petrolera a nivel mundial.

Sin embargo, sería erróneo hablar de la existencia de una concepción única, homogénea y clara acerca del papel del petróleo mexicano en las políticas de seguridad energética de Estados Unidos. A lo largo de los últimos años, varios sectores del Gobierno y de la opinión pública estadounidense han desarrollado distintas percepciones y estrategias frente al petróleo mexicano que privilegian diferentes aspectos de la seguridad energética como son los requerimientos de consumo de corto plazo, la estabilidad de los precios, la seguridad del suministro en momentos de crisis, entre otros. Es dentro de este contexto de percepciones distintas acerca de la naturaleza de los problemas de seguridad energética que se explica la diversidad de opiniones que han proliferado en la nación estadounidense desde 1976 acerca del ritmo de explotación del crudo mexi-

cano más adecuado a los intereses de ésta. El espectro de opiniones ha ido desde aquellos que han considerado que Estados Unidos debía promover la expansión masiva e inmediata de la producción mexicana con el fin de convertir a México en la principal fuente de suministro, hasta aquellos que han considerado que el petróleo mexicano ha de desempeñar más bien el papel de "reserva" disponible (y no de abastecedor inmediato), para hacer frente a nuevas emergencias petroleras. De acuerdo a esta corriente de opinión, a Estados Unidos le conviene que México desarrolle una política moderada de expansión de su plataforma de producción y exportación, política que, además de evitar los problemas de inestabilidad social y política derivados de una rápida explotación petrolera, permite alargar la vida de las reservas para enfrentar futuros momentos de escasez y evitar fricciones con México.

La tesis "expansionista" pareció ser el punto de vista dominante dentro de la opinión pública de Estados Unidos entre 1976-1979, período en el cual el manejo político de las cuestiones petroleras entre México y este país se caracterizó por su naturaleza altamente conflictiva. Las grandes expectativas estadounidenses con respecto al potencial petrolero y la contrastante posición de indiferencia y frialdad por parte de su Ejecutivo con respecto a las negociaciones para la venta de gas mexicano entre PEMEX y varias empresas gaseras del Sur de Estados Unidos, son elementos que fueron deteriorando el clima político de la relación bilateral. El gran optimismo de la opinión pública y de algunos sectores del Congreso estadounidense con respecto a las posibilidades de que el vecino del Sur emergiera rápidamente como una gran potencia petrolera acrecentó los temores mexicanos de que Estados Unidos ejerciera presiones directas con el fin de influir en las políticas de producción y exportación de petróleo de México.

La naturaleza conflictiva del manejo político de las cuestiones petroleras en la agenda bilateral, derivó también de la falta de coincidencia entre los intereses y prioridades de corto plazo de las políticas de seguridad energética del Ejecutivo estadounidense y de las estrategias de producción y comercialización del Gobierno mexicano. De acuerdo a los primeros programas petroleros de la Administración de López Portillo, se planteaba como el punto central de la estrategia de exportación, la canalización de la producción de

gas natural hacia el mercado externo, lo cual permitiría a México evitar la quema de gas natural asociado a la explotación del crudo y contar con una fuente confiable de divisas para el financiamiento de los ambiciosos planes de desarrollo de la industria petrolera. Sin embargo, las prioridades del Ejecutivo de Estados Unidos eran otras. El interés del Presidente Carter por asegurar la aprobación en el Congreso de su Proyecto de Ley en Materia Energética, lo llevó a minimizar la importancia del petróleo mexicano como una respuesta a los problemas de dependencia petrolera de su País, respuesta menos costosa que las políticas de racionalización del consumo petrolero interno propuestas en su proyecto de legislación energética. La falta de convergencia de intereses derivó finalmente en el surgimiento de nuevas tensiones entre ambos países. La decisión del Gobierno estadounidense de no aprobar el precio acordado por PEMEX con algunas compañías de esa nación para la venta de 2 mil millones de pies cúbicos diarios (mcpd) de gas natural, llevó al rompimiento de las negociaciones y al enfriamiento de la relación bilateral.

La posibilidad de desarrollar un mercado mexicano-estadounidense de gas natural, quedó, pues, clausurada al momento que el Gobierno mexicano decidió reorientar la producción de gas natural hacia la satisfacción de la demanda interna. La relación energética bilateral habría adquirido rasgos muy distintos de haberse basado en la exportación masiva de gas natural, puesto que, dadas las características de difícil comercialización de este producto en mercados lejanos, habría vinculado a ambos países en la inflexible dinámica de un mercado cautivo altamente regionalizado.

El petróleo mexicano se había impuesto en 1979 como tema dominante de la relación bilateral; sin embargo, quedaban aún por definirse los términos de la negociación política y económica en materia petrolera, así como el papel que tanto México como Estados Unidos habrían de asignar al petróleo en el conjunto de su relación mutua. Para Estados Unidos, el potencial petrolero mexicano había modificado sustancialmente la importancia de México dentro de su estrategia de seguridad energética y de sus intereses económicos, por lo que el Gobierno de Carter inició esfuerzos por articular una política de acercamiento hacia México más acabada. El ejemplo más claro de estos esfuerzos, fue la elaboración del famoso documento presidencial *Review Memorandum* No.

41, en el cual se reconocía explícitamente el peso adquirido por el petróleo mexicano en la redefinición de la política estadounidense hacia México y se sugería diseñar mecanismos que estimularan el rápido crecimiento de la producción de crudo mexicano y del intercambio comercial y petrolero entre ambos países.

Si bien estas primeras iniciativas parecían basarse en expectativas muy optimistas acerca de la capacidad y la voluntad política de México para elevar rápidamente su producción de hidrocarburos (llegándose a considerar que, para mediados de los ochenta, México podría llegar a producir alrededor de 5 Mbd y a cubrir el 30% de las necesidades de importación de Estados Unidos), lo cierto es que la agudización de los problemas de la vulnerabilidad energética de Estados Unidos y el entusiasmo en torno al petróleo mexicano no derivarían en la instrumentación de estrategias concretas encaminadas a establecer una intensa y amplia relación energética con México. La cautela en el tratamiento diplomático de los temas mexicanos y las tesis moderadas acerca del ritmo de crecimiento de la producción petrolera mexicana fueron ganando terreno en el debate político estadounidense. La firme reacción mexicana en contra de todas aquellas iniciativas de Estados Unidos que pretendían vincular las decisiones internas en materia de producción y exportación de hidrocarburos a las necesidades de seguridad energética internacional, aunada a la dramática lección que recibió éste acerca de los peligros de toda relación petrolera "extra-especial", con el colapso del régimen iraní en 1979, llevaron al Gobierno estadounidense a adoptar una actitud más cautelosa y realista frente al petróleo mexicano.

Durante los últimos años de la Administración Carter, su Gobierno tendió a abordar el problema del petróleo mexicano de una manera distinta, lo que permitió la reducción de las áreas de divergencia con México, y la apertura a una etapa de mayor estabilidad en el manejo político de la relación energética bilateral. En primer lugar, se llegó a la conclusión de que el interés de Estados Unidos residía más que en ampliar el acceso inmediato a las exportaciones de crudo mexicano, en asegurar, a través de la promoción de acuerdos comerciales en otras áreas, la participación estadounidense en los beneficios derivados de la bonanza petrolera de México. En segundo lugar, se decidió posponer la búsqueda de acuerdos más profundos en materia de hidrocarburos, con el fin de evaluar con mayor precisión la dimensión

de las reservas mexicanas y los volúmenes de producción deseables acordes con los intereses energéticos estadounidenses de largo plazo; la meta deseable de producción, se fijó en niveles más cercanos a los planes mexicanos, entre 3.5 y 5.5 Mbd para las décadas de 1980 y 1990 respectivamente. En tercer lugar, las preocupaciones estadounidenses se centraron en torno a la conveniencia de contar en México con una amplia capacidad de producción petrolera instalada para obtener acceso seguro en caso de crisis internacional o de interrupción en los flujos internacionales de abastecimiento petrolero. La prioridad inmediata fue la de crear un clima de confianza en la relación bilateral que permitiera avanzar en la mayor interdependencia económica mexicano-estadounidense como base en una creciente cooperación política futura. Con el fin de lograr estos objetivos era necesario limar los desacuerdos respecto al gas mexicano y reducir el perfil de las consideraciones petroleras (entendidas en México como una forma de presión) en el manejo de la relación bilateral.

Paralelamente, México transitaba por un período de redefinición de las percepciones nacionales acerca de la estrategia de desarrollo petrolero y de su articulación con el diseño de la política exterior, en especial, hacia Estados Unidos. El Gobierno mexicano percibió al petróleo como un instrumento eficaz para modificar los mecanismos de negociación con Estados Unidos, y en realidad las condiciones de rigidez existentes en el mercado petrolero internacional otorgaban a México una amplia capacidad de maniobra para definir de manera autónoma los principales lineamientos de su política de desarrollo petrolero. Poco a poco, establecía claramente su posición con respecto a los términos que habrían de conformar el marco político de la negociación con Estados Unidos.

En primer lugar, en el diálogo con el vecino del Norte se manifestó con firmeza que las decisiones sobre volúmenes de producción y exportación habrían de tomarse, no en función de la demanda exterior, sino de los requerimientos internos de la economía mexicana, de tal manera que Estados Unidos no podría esperar tener ningún tipo de injerencia en estas cuestiones. En segundo lugar, en cuanto a las políticas de comercialización externa de crudo, se adoptó el criterio básico de la diversificación de mercados, de acuerdo al cual, un solo país cliente no podría tener una participación superior al 50% en el total

de las exportaciones petroleras. El tope de 50% a las exportaciones para un solo país, fortalecía la capacidad de México para vender a nuevos compradores potenciales en Europa y Asia, que a su vez representaban fuentes alternativas suministradoras de capital, tecnología y bienes de capital. En tercer lugar, con el fin de reducir las posibilidades futuras de que un país ejerciera presiones sobre México dada su extrema dependencia del petróleo comprado a nuestro país, se estableció un tope de 20% a la participación del crudo mexicano en el total de las importaciones petroleras de sus clientes. De acuerdo a los criterios anteriores, Estados Unidos tendría que aceptar como un hecho, que México no sustituiría en el corto plazo, a las fuentes de suministro petrolero del mundo árabe.

Con respecto al diseño de las estrategias concretas de negociación bilateral, para México la situación planteaba problemas más complejos que la definición de los grandes lineamientos de política petrolera. Aparentemente, el petróleo daba a México la posibilidad de contar con un instrumento de negociación, dada la posición de Estados Unidos como importador neto de crudo. Se discutió la posibilidad de adoptar la estrategia de la "negociación en paquete" donde se buscaba vincular las ventas de petróleo a la obtención de concesiones y beneficios en otras áreas de la relación como comercio, inversión y trabajadores migratorios. De hecho, este tipo de estrategia fue adoptada en las negociaciones con los principales clientes de México en Europa y Asia. Sin embargo, en el caso particular de la relación con Estados Unidos, el enfoque de "negociaciones en paquete" fue descartado como alternativa viable por los serios inconvenientes que planteaba. La enorme fragmentación de intereses participantes que caracteriza al proceso de toma de decisiones en Estados Unidos, hacía muy difícil el que pudieran coordinarse las políticas concretas de comercio, migración o inversión hacia México, de acuerdo con los "paquetes" negociados bilateralmente a nivel del ejecutivo. Asimismo, resultaba muy difícil definir criterios mutuamente aceptables para asignar el peso relativo que cada elemento habría de tener en la negociación, como base del otorgamiento de concesiones en cuestiones tan disímolas como el petróleo y los trabajadores migratorios. Finalmente, este tipo de estrategia al hacer del petróleo el tema dominante de la relación bilateral, abría el peligro de vincular explícitamente a México en los esque-

mas de seguridad energética de Estados Unidos. En la práctica, México evitó otorgar al petróleo el papel de eje central en la relación bilateral y ligar explícitamente los distintos aspectos de la misma. La posición mexicana de evitar cualquier nexo explícito entre las negociaciones petroleras y otros aspectos como la obtención de créditos, prevaleció hasta 1982, año en el cual la severa crisis económica modificó los términos de la negociación entre México y Estados Unidos.

Para 1980 tanto México como Estados Unidos coincidían en la posición tácita de no colocar al petróleo en el centro de la discusión bilateral, por tratarse de un tema altamente sensible, de vital importancia para ambos, y en torno al cual se tenían percepciones distintas. Este manejo discreto, aunado al hecho de que las políticas de regulación del comercio exterior de hidrocarburos adoptadas por México no afectaron en forma negativa al volumen de petróleo exportado a Estados Unidos, permitieron que la relación petrolera bilateral se estabilizara.

La política estadounidense de relativa cautela e indiferencia hacia el petróleo mexicano, resultado del acuerdo tácito de respetar las decisiones mexicanas en materia de producción y exportación petrolera, se fortaleció a medida que las aprehensiones respecto a la dependencia energética de Estados Unidos se diluían ante la disminución constante de sus importaciones de crudo y la situación de sobreoferta petrolera a nivel mundial. La Administración Reagan ha abordado con gran optimismo y tranquilidad, este tema, a tal punto que el rasgo característico de sus planes e iniciativas es la pequeñez, con énfasis en el papel de las libres fuerzas del mercado en la racionalización del consumo interno, el abandono del objetivo tradicional de alcanzar la autosuficiencia petrolera y el acento en las cuestiones de seguridad más globales. De acuerdo a esta perspectiva, se ha reducido el presupuesto federal para programas de conservación y desarrollo de fuentes alternativas de energía, a la vez que se han fortalecido todos aquellos instrumentos que, como la Reserva Estratégica de Petróleo (REP), aseguran el acceso a un suministro adecuado para apoyar la demanda militar y las necesidades básicas de petróleo de la economía civil en situaciones de crisis internacional.

La mayor vinculación entre política energética y seguridad nacional dentro del pensamiento estratégico estadounidense, tiende a otorgar mayor importancia a la necesidad de comprometer a

México, más que en un esquema de ampliación de sus exportaciones en el corto plazo, en mecanismos de colaboración para el abastecimiento de petróleo en situaciones de emergencia petrolera o de crisis internacional. Ejemplo claro de esta nueva orientación ha sido el creciente interés del Gobierno de Estados Unidos por ampliar las compras de crudo mexicano para el fortalecimiento de la Reserva Estratégica de Petróleo, especialmente a raíz de la agudización del conflicto entre Irán e Irak.

Aun cuando las condiciones políticas que hicieron factible la estabilización de la relación energética entre México y Estados Unidos a partir de 1980 se han mantenido vigentes hasta el momento, el deterioro de los precios internacionales del petróleo y la agudización de los problemas financieros de la economía mexicana en 1981 y 1982, modificaron temporalmente los términos de la negociación bilateral en materia de hidrocarburos, en favor de esquemas de cooperación energética más acordes con las perspectivas estadounidenses. Tal es el caso de los dos acuerdos sobre la venta, de crudo mexicano a la REP firmados en agosto de 1981 y en agosto de 1982.

La situación de sobreoferta petrolera internacional en 1981, junto con el manejo desordenado y precipitado en este mismo período de tiempo propiciaron una reducción de las ventas petroleras de México en el exterior, que llevó a este país a aceptar la solicitud del Departamento de Energía de Estados Unidos de realizar compras durante los siguientes cinco años por un total de 110 millones de barriles de petróleo para almacenar en la Reserva Estratégica. Posteriormente, bajo condiciones de emergencia financiera poco favorables para México, se firmó un segundo acuerdo para ampliar las ventas de crudo mexicano a la Reserva Estratégica estadounidense, en un promedio de 110 mil barriles diarios adicionales entre 1982 y 1983, a cambio del pago anticipado de mil millones de dólares.

En varios sentidos, este tipo de acuerdos resulta poco favorable a los intereses de largo plazo de México como exportador de hidrocarburos e indica momentos de deterioro en la capacidad de negociación externa del País. Desde un punto de vista puramente comercial, México otorgó concesiones en cuanto a la calidad de la mezcla del crudo (la mayor parte del petróleo negociado fue del tipo ligero Istmo), y los precios de venta (se fijaron precios topes mínimos y máximos) sentaron un precedente de trato preferencial y discri-

minatorio con respecto a uno de sus clientes. Asimismo, los acuerdos incrementaron de manera significativa el volumen de las ventas de petróleo mexicano a Estados Unidos, lo que reforzó la tendencia hacia una mayor participación del mercado estadounidense en el total de las exportaciones de hidrocarburos de México en detrimento de la política de diversificación de mercados. Desde una perspectiva político-estratégica, estos acuerdos han tenido costos importantes para México. Por una parte, México se convirtió en la principal fuente de suministro de la REP (en 1983 abasteció el 36% de los requerimientos por este concepto), lo que lo vinculó de manera explícita con los proyectos de seguridad energética estadounidense, debilitando la imagen de autonomía política del País. Por otra parte, estos acuerdos han sido un punto de tensión en las relaciones de México con la OPEP, en la medida en que contribuyen a ampliar la capacidad de Estados Unidos para influir eventualmente en las condiciones del mercado petrolero en un sentido poco congruente con los intereses de los países productores.

En el futuro inmediato existen pocas posibilidades de que México incremente nuevamente sus ventas petroleras a la reserva estratégica estadounidense, a pesar de que el Gobierno de Estados Unidos mantendrá un creciente interés por renovar este tipo de convenios, dados los problemas de inseguridad que plantea el deterioro de la situación en el Golfo Pérsico. El Gobierno mexicano ha rechazado las recientes solicitudes de su vecino del Norte para aumentar en 25 mil barriles diarios (mbd) las entregas de crudo mexicano a la REP. Esta posición ha sido congruente con los nuevos lineamientos de la política petrolera exterior del Gobierno del Presidente De la Madrid, de acuerdo a los cuales se reafirma el compromiso de colaborar con la OPEP en el mantenimiento de la estabilidad del mercado petrolero internacional respetando el tope de 1.5 Mbd a las exportaciones de crudo, y de mantener vigente el objetivo de la diversificación de los mercados externos del petróleo mexicano. Asimismo, este problema se ha convertido en un tema altamente sensible para la opinión pública mexicana. Las recientes declaraciones de algunos funcionarios del Departamento de Energía en torno a la posibilidad de flexibilizar el uso de la REP como un instrumento preventivo (ya no como un arma de último recurso) frente a situaciones de crisis potencial, ha ampliado los temores mexicanos de que ésta se convierta en un

arma económica para ejercer mayor control sobre el mercado petrolero en detrimento del poder de los países productores para controlarlo.

En contraste con las especulaciones más alarmistas en el sentido de que la imperiosa necesidad de salir de la crisis financiera llevaría a México a aumentar significativamente sus exportaciones petroleras, a utilizar el petróleo como aval para la obtención de créditos, a explotar masivamente las ventajas comparativas del mercado estadounidense y a convertir las ventas adicionales a la REP en un instrumento permanente de su política petrolera, la experiencia de 1983 y 1984 demostraría que un manejo adecuado, realista y cauteloso de las políticas de producción, exportación y fijación de precios en materia de hidrocarburos haría posible enfrentar las presiones de corto plazo sin renunciar a los objetivos de diversificación y promoción de la estabilidad del mercado petrolero. México, al igual que la mayoría de los países productores independientes en su calidad de fuentes de suministro seguras y confiables y en contraste con los productores miembros de la OPEP como abastecedores residuales, se encuentra en mejores condiciones para evaluar y responder a los vaivenes del mercado petrolero internacional de manera no precipitada.

#### *Configuración y perspectivas del comercio bilateral de hidrocarburos*

Una de las características más importantes del comercio petrolero México-Estados Unidos en los últimos ocho años ha sido su gran dinamismo. A partir de 1976 se registra una tendencia constante hacia el crecimiento acelerado del volumen de las exportaciones de crudo mexicano al mercado estadounidense, de tal manera que entre 1976 y 1983 pasaron de un promedio anual de 94 mbd a 823.2 mbd. Los volúmenes más altos se registraron entre la segunda mitad de 1982 y el primer semestre de 1983, momento en el cual México llegó a vender a Estados Unidos 905 mbd de petróleo. Resulta importante resaltar el hecho de que esta tendencia creciente del volumen de las exportaciones de petróleo mexicano a Estados Unidos se ha mantenido no sólo durante el período en el cual la demanda petrolera estadounidense crecía de manera constante (hasta antes de la crisis de 1979), sino también a lo largo de la etapa de descenso continuo del volumen total de sus importaciones de crudo hasta mediados de 1983.

El hecho de que la expansión del mercado petrolero bilateral se hubiera dado en un contexto de acelerado crecimiento de las exportaciones totales de hidrocarburos de México y de descenso constante de las importaciones petroleras de Estados Unidos, explica el que esta expansión haya tenido un significado distinto para ambos en términos del perfil de sus relaciones petroleras externas.

Desde el momento en que México recupera su status como exportador de petróleo a fines de 1974, hasta el momento actual, Estados Unidos ha sido, sin duda, el principal comprador de crudo mexicano. Sin embargo, desde la perspectiva del nivel de diversificación geográfica del comercio exterior de hidrocarburos de México, el crecimiento constante del volumen de petróleo exportado a Estados Unidos no se ha traducido en un aumento progresivo y proporcional de la participación relativa de ese país en el total de las exportaciones petroleras. Entre 1976 y 1978, años de relativa abundancia petrolera a nivel mundial, Estados Unidos absorbió alrededor del 89% de las exportaciones mexicanas de crudo. A partir de 1979 se inicia una tendencia constante hacia la disminución del peso relativo del mercado estadounidense en el destino de las exportaciones petroleras de México, tendencia que se interrumpe en 1982 y 1983 durante los momentos más decisivos de la crisis de la economía nacional y del mercado petrolero internacional. Mientras que en 1982 las ventas de petróleo crudo a Estados Unidos representaron el 49% de las exportaciones petroleras totales, para 1983 su participación relativa había ascendido al 53%. A diferencia de lo que sucedió en 1981 cuando México orienta sus esfuerzos hacia el mercado estadounidense con el fin de contrarrestar la caída de sus ventas en otras regiones, el fenómeno reciente de la intensificación de la relación petrolera con Estados Unidos parece no indicar una tendencia irreversible de mayor integración y concentración del comercio petrolero exterior de México, puesto que se han mantenido estables las ventas al resto de los 22 países que compran crudo a México.

Desde la perspectiva estadounidense, la tendencia general ha sido a la inversa, pues el aumento en los volúmenes importados de crudo mexicano en términos absolutos, se ha visto acompañado por un incremento en la participación relativa de México como abastecedor de petróleo a Estados Unidos: en 1979 México suministró el 1.8% de las importaciones de crudo totales de Estados Unidos, ocupando el 10º lugar como proveedor; a

partir de 1982 México se convirtió en la principal fuente de suministro petrolero de Estados Unidos, y a mediados de 1983 consolidó esta posición al cubrir el 27% de los requerimientos de crudo importado por Estados Unidos.

Varios factores explican el rápido ascenso de México entre las fuentes de abastecimiento petrolero de Estados Unidos, especialmente a partir de 1982. Sin lugar a dudas, el gran dinamismo del comercio petrolero entre ambos países obedece en primera instancia a la cercanía geográfica, la cual otorga grandes ventajas comparativas al petróleo mexicano frente al crudo de otros proveedores más lejanos dados los bajos costos de transporte y el premio político adicional en su calidad de fuente segura y estable. En general los precios *cif* (en puerto de entrega) del crudo mexicano en el mercado estadounidense se han mantenido por debajo de los precios *cif* promedio del crudo saudita, como resultado del reducido costo de transportación (alrededor de 50¢ de dólar por barril) con excepción de los años de 1979 y 1980 cuando las condiciones del mercado petrolero internacional permitían a México cobrar un alto precio por el valor político derivado de su posición como fuente de suministro segura y cercana. Posteriormente, durante 1981 y 1982 México, siguiendo las presiones del mercado petrolero mundial, adoptó medidas de política comercial como la reducción de precios, especialmente del crudo pesado tipo Maya, a fin de recobrar mercados en una situación de fuerte competencia. En estos años los precios de venta del crudo mexicano llegaron a colocarse hasta en 6 dólares por debajo de los precios del crudo árabe, por lo que México fue desplazando rápidamente a otros proveedores. En 1983, este diferencial de precios comenzaría a reducirse nuevamente como resultado de la articulación de una nueva política petrolera, cuyo objetivo central ha sido fomentar la estabilidad del mercado petrolero internacional a través de un mayor acercamiento con los países productores y el apoyo a la estructura de precios negociada en el seno de la OPEP.

Además de los factores de cercanía geográfica y precios competitivos, otro elemento de gran permanencia que ha favorecido el crecimiento del comercio bilateral de hidrocarburos, es el hecho de mantenerse al alza la demanda estadounidense de crudo mexicano. La mayor capacidad técnica y el mayor interés comercial de la industria de refinación de Estados Unidos para procesar crudos pesados, ha ampliado enormemente el nivel de com-

plementariedad energética entre ambos países. En 1983 el 75% del petróleo que México vendió a compañías petroleras en Estados Unidos fue del tipo Maya, mientras que otros países, como Japón, presentan aún fuertes reticencias para comprar crudo pesado. La gran demanda estadounidense de crudo pesado ha permitido a México reevaluar en varias ocasiones, conjuntamente con Venezuela, los precios de exportación del crudo Maya. En términos coyunturales, los acuerdos para la venta de petróleo mexicano a la Reserva Estratégica jugaron un papel importante en la intensificación y especialmente en el aumento de la importancia estratégica del petróleo mexicano para Estados Unidos al contribuir en forma directa en la mayor concentración de las exportaciones petroleras mexicanas en el mercado estadounidense y la mayor participación de México en las fuentes de suministro de Estados Unidos. Entre 1982 y 1983 se canalizaron un promedio de 160 mbd por este concepto adicionales a los contratos con compañías privadas. En 1983, si se dejan fuera los contratos con el Gobierno estadounidense, las ventas de crudo mexicano a Estados Unidos representaron el 47.4% del total de sus exportaciones petroleras. De aquí que a partir del segundo semestre de 1983, una vez concluido el segundo acuerdo para proporcionar petróleo a la Reserva Estratégica, México ha continuado siendo la principal fuente suministradora de Estados Unidos pero con un volumen promedio de exportaciones menor (alrededor de 688 mbd), a pesar de la situación de demanda excedente que enfrenta en dicho mercado.

Los datos anteriores nos llevan a sugerir que, dentro del marco de crisis económica por la que atraviesa el País, se ha intensificado la relación energética bilateral, a la vez que ha aumentado la importancia estratégica y comercial del petróleo mexicano para Estados Unidos. Asimismo, en las condiciones técnico-económicas actuales el crudo pesado se ha constituido con base en el comercio petrolero bilateral, siguiendo de cerca la tendencia hacia la conformación en el Hemisferio Occidental de un dinámico mercado regional de crudos pesados, relativamente aislado de la dinámica marcada por el centro geopolítico del mercado petrolero internacional: el crudo ligero del Medio Oriente. En cuanto a la estructura particular del comercio bilateral de hidrocarburos resulta importante resaltar que, a diferencia de lo que sucede con otros países que compran crudo mexicano a través de un solo agente comercial, con

Estados Unidos se mantienen contratos tanto con numerosas empresas privadas como con ciertas agencias gubernamentales. La diversidad de clientes que tiene México en Estados Unidos es un rasgo particular del comercio bilateral de hidrocarburos que hace más complejo el manejo político de la relación energética.

¿Cuál de todas las tendencias anteriormente descritas regirán la dinámica futura de la relación petrolera bilateral? ¿Hasta qué punto la mayor complementariedad energética entre México y Estados Unidos dará paso a una relación donde el entendimiento político y la coincidencia de intereses sea mayor? Si bien resulta aventurado pretender dar respuesta adecuada a estas preguntas, es posible detectar la orientación de los principales factores que afectan la relación energética entre ambos países.

Frente a la coyuntura actual del mercado petrolero internacional y las perspectivas de su evolución futura (de acuerdo a las cuales no se prevé una recuperación de los precios internacionales del crudo sino hasta después de 1990), México y Estados Unidos presentan concepciones e intereses distintos. Desde la perspectiva estadounidense, se proyecta una recuperación gradual de la demanda petrolera en los próximos cinco años como resultado del nuevo dinamismo de su economía dentro de un contexto de producción petrolera interna estable dada la crisis por la que atraviesa ese sector a nivel mundial. De ahí que el interés estadounidense por ampliar las compras de petróleo mexicano habrá de mantenerse, y aún de fortalecerse, a medida que el aumento del consumo petrolero interno tenga que ser cubierto por importaciones adicionales y que los precios del crudo mexicano sigan otorgando a las compañías refinadoras márgenes de ganancia atractivos. Por otra parte, es previsible que la agudización del conflicto en el Golfo Pérsico fortalezca el interés del Gobierno de Estados Unidos por negociar nuevos acuerdos con México para la ampliación de las ventas para la Reserva Estratégica, o bien por establecer otro tipo de mecanismos que aseguren la ampliación del acceso al crudo mexicano en caso de emergencia.

El mayor interés estadounidense por promover la intensificación de la relación petrolera con México, si bien se da en un contexto en el cual las preocupaciones de seguridad energética en Estados Unidos son prácticamente inexistentes dadas las condiciones de sobreoferta petrolera y su ma-

yor capacidad para enfrentar situaciones de escasez, no parece coincidir con los objetivos de la política petrolera actual de México. Desde la perspectiva mexicana, se hace indispensable fomentar la planeación energética en función de dos grandes objetivos: a nivel interno, reducir la dramática dependencia energética de los hidrocarburos, fomentar el ahorro energético y mantener el nivel adecuado de las reservas petroleras con el fin de asegurar la autosuficiencia en las próximas décadas; a nivel externo, asegurar la estabilidad del mercado petrolero internacional, necesaria para asegurar ingresos permanentes y estables, y una transición ordenada y paulatina hacia la utilización de nuevas fuentes de energía. De aquí que en función de estos objetivos se planea mantener estable en los próximos años el nivel de producción y de exportación petrolera en 2.7 y 1.5 Mbd respectivamente, aun cuando no se descarta la posibilidad de modificar estos toques si así lo permite la estabilidad del mercado y el equilibrio energético nacional. Asimismo, se ha mantenido vigente el interés mexicano por consolidar la diversificación de los mercados para las exportaciones petroleras, de tal manera que en las condiciones actuales de sobre-demanda de crudo mexicano en Estados Unidos, México ha optado por ampliar sus ventas petroleras en Europa y Japón. Es claro que dentro del proyecto petrolero de México no se prevé en el futuro próximo un incremento en las exportaciones de crudo a Estados Unidos.

Desde un punto de vista meramente técnico, existen limitaciones importantes al mantenimiento de un rápido crecimiento del intercambio petrolero entre México y Estados Unidos. Aun cuando México estuviera interesado en ampliar de manera significativa sus exportaciones de petróleo y gas a Estados Unidos, las actuales restricciones financieras internas hacen difícil la realización de nuevas inversiones en la planta productiva que permi-

tan un incremento importante de los niveles de producción, más allá de los 200 o 300 mbd. Posiblemente México estaría dispuesto a aumentar su producción en caso de que se diera una interrupción de los suministros petroleros provenientes de Medio Oriente que pusiera en peligro la estabilidad del mercado internacional; sin embargo, existen limitaciones técnicas que indican que dicho aumento sólo podría ser temporal, así como importantes costos políticos derivados de la aceptación de la existencia de un nexo específico entre las decisiones internas en materia de política petrolera y los acontecimientos de Medio Oriente como región de vital importancia dentro de los esquemas estadounidenses de seguridad global.

De acuerdo a las limitaciones políticas y económicas señaladas anteriormente, México seguirá siendo, por algún tiempo, la principal fuente de suministro petrolero de Estados Unidos, aun cuando su participación relativa tenderá a disminuir a medida que se establezca el volumen de sus exportaciones de crudo y se incrementen las importaciones estadounidenses de petróleo. En el largo plazo el gran reto para México será el de diseñar mecanismos de negociación petrolera (tanto con los países productores de petróleo como con sus principales compradores) que le permitan controlar y dar un cauce positivo a las tendencias técnico-económicas del mercado petrolero internacional que apuntan, especialmente en los momentos de crisis, hacia la consolidación de un mercado hemisférico y la intensificación de la relación energética entre México y Estados Unidos. La experiencia reciente ha demostrado que ante el pragmatismo inflexible de las fuerzas del mercado petrolero es indispensable establecer políticas de coordinación y planeación que contemplen las tendencias de largo plazo y eviten caer en la dinámica impredecible de las respuestas inmediatas.