

LAS NEGOCIACIONES DEL GAS ENTRE 1977 Y 1979

ISIDRO MORALES

CON TODO y que el discurso de Luis Echeverría intentó inaugurar un nuevo estilo de diplomacia para México, no es sino hasta el sexenio del “boom” petrolero que el Estado cuenta con un verdadero instrumento de influencia para dar fuerza a sus posiciones frente al exterior, sobre todo ante los Estados Unidos. Visto así, López Portillo intentó hacer con el petróleo lo que Echeverría quiso hacer con el discurso. Y a pesar de las diferencias cualitativas de las herramientas utilizadas por cada uno de los jefes de Estado, los saldos del sexenio pasado dejan mucho que desear. Y es que el sexenio del “boom” se inició con una crisis heredada del gobierno anterior, y culminó —contrario a lo que el gobierno de López Portillo prometió— en una de mayores magnitudes, cuyas consecuencias estamos viviendo aún.

Más que seguir buscando calificativos, falta por hacer un análisis exhaustivo del fracaso de la estrategia petrolera mexicana. Las razones son complejas, cierto, pero no liberan la responsabilidad de los miembros del gobierno anterior. Cuando el gobierno se lanza en 1977 a una política petrolera de gran envergadura, lo justifica sólo por las severas condiciones financieras en las que se encuentra, pero no existía en ese momento una estrategia mínima que guiara las ambiciones del director de PEMEX. No es sino hasta mediados del sexenio que surge un proyecto más o menos definido de lo que intentaba ser la estrategia petrolera mexicana. En ella influyeron sin duda la entonces llamada Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), con la redacción de dos planes nacionales, el de Desarrollo Industrial y el de Energía, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando en mayo de 1979 Jorge Castañeda toma la dirección inaugurando una diplomacia de “potencia media” para el país.

Aun así, la elaboración de una estrategia nacional, fincada en el petróleo, que permitió incluso una redefinición de la diplomacia mexicana, no contó con el consenso de los actores políticos involucrados. A ello había que agregar las ambiciones de poder de cada uno de ellos (en un país en donde el futuro presidente surge de los rangos de la alta burocracia) y las diferencias de percepción que tenían del mismo juego. La política no es sólo el arte de enfrentar opciones constantemente limitadas, ya sea por condicionantes “macroestructurales” o por el poder y los intereses de otros actores, sino también la manera de percibir un conflicto y de hacer prevalecer los intereses de un actor o los de un conjunto de actores.

En el caso de la política exterior la situación se torna más compleja, pues no sólo tiene que enfrentar la circunstancia nacional (definida en términos materiales y subjetivos), sino que debe enfrentarse en no pocas ocasiones a otro tipo de estrategia que comporta otra racionalidad, tanto en su diseño como en un estilo de negociar. Esto es particularmente cierto en el caso de los Estados Unidos. A diferencia de México, en donde la política exterior sigue siendo un terreno monopolizado por Tlatelolco y Palacio Nacional, la política exterior norteamericana está sujeta a la influencia tanto de empresarios privados como de gobernadores, legisladores, universitarios y burócratas incrustados en los diferentes ministerios, no solamente en el Departamento de Estado.

El análisis de las negociaciones sobre el gas entre ambos países resulta un "estudio de caso" muy aleccionador en todas las variables que influyen en la conducta política de los actores. De hecho, las negociaciones de gas se sitúan en dos momentos bien diferenciados de las políticas energéticas seguidas por ambos países. En una primera fase, en 1977, el gobierno mexicano se lanza a una política petrolera marcada más por la crisis que por una estrategia de desarrollo o de negociación. Esto haría que Díaz Serrano, entonces director de PEMEX, monopolizara la elaboración y la instrumentación de la misma para imprimirle un carácter personal y de corto plazo. Al mismo tiempo, si bien el petróleo implicó también para los Estados Unidos una redefinición de sus relaciones con México, ésta no se dio tampoco inmediatamente. En 1977, la prensa, los universitarios y un puñado de empresas gaseras de ese país se encontraban interesados en las nuevas riquezas mexicanas. Pero Washington y las esferas políticas mantenían al respecto un silencio discreto. El panorama confuso y la actitud del director de PEMEX, explican el fracaso de esta primera fase de la negociación.

La situación es radicalmente diferente para 1979, fecha en que se reabren las negociaciones y se llega a un acuerdo. El terreno en que se mueven los actores y sus respectivas fuerzas ha cambiado de uno y otro lado de la frontera. Díaz Serrano no sólo pierde influencia en el diseño de la política petrolera sino el liderazgo de las negociaciones. Las secretarías de Patrimonio y Relaciones Exteriores ponen a prueba sus proyectos y convicciones. La coyuntura internacional les favorece; el segundo choque petrolero llega por entonces a su punto más álgido, y los mexicanos están dispuestos a explotar la bandera de la seguridad, con la cual navegaban desde 1978.

Para entonces, la Casa Blanca, el Congreso y el Departamento de Energía han reflexionado y ponderado la importancia de las reservas mexicanas. En su visita a México, en febrero de 1979, Carter tenía una idea más precisa de lo que podría ser una política de relaciones energéticas con México. Para ponerla en marcha era necesario, dentro de la óptica de Carter, la concertación de un acuerdo sobre el gas con su vecino.

Dos momentos de la negociación nos muestran cómo la capacidad de acción de los actores es oscilante. No queremos soslayar la asimetría de poder que existe entre los dos países. Pero nuestra reflexión no está orientada para demostrar un hecho que necesita poco para demostrarse. Lo que queremos

sugerir es, más bien, que dentro de esta relación asimétrica existen espacios de poder que se abren en beneficio de México, y que pueden o no ser aprovechados. En ello no sólo cuentan los recursos que tiene el país (como el petróleo), o la coyuntura en la que se encuentra, sino quizá más, la voluntad y la habilidad de sus gobernantes para capitalizar en poder esos recursos y esa coyuntura. No hay fatalidad en la política ni en las relaciones entre vecinos. Si el papel de México debe desempeñarse en un teatro de operaciones restringido, la voluntad, el compromiso, la destreza y la imaginación de la clase política mexicana, y de las fuerzas políticas del país, resultan cruciales para defender y en su caso ampliar los espacios de poder con los que todavía cuenta. Nuestro análisis, si bien se sitúa ya dentro del terreno de lo histórico, destaca experiencias aplicables a la situación actual.

1. EL PRIMER "ROUND" DE LAS NEGOCIACIONES

a) *El interés de la "Border Gas"*

Hablar de negociaciones de gas en 1977 no es más que un eufemismo. De hecho, el gobierno mexicano no elaboró durante este periodo una verdadera plataforma de negociación; simplemente se dejó "seducir" por las aparentes ventajas que le ofrecía en ese momento el mercado norteamericano.

Si bien es cierto que Díaz Serrano, en abril de ese año, propone el negocio al entonces Secretario de Energía, James Schlesinger, lo hace porque existe un grupo importante de compañías gaseras de los estados sureños de la Unión Americana que se muestran interesadas en el asunto.

De hecho, desde febrero de ese año, PEMEX y compañías texanas, sobre todo la "Tennessee Gas Transmission", inician una serie de pláticas con vistas a llegar a un acuerdo de compra de gas mexicano.¹ Su interés era múltiple. El primero era obviamente abastecerse de gas. Es sabido que desde principios de los setenta, los Estados Unidos habían tenido problemas para satisfacer su consumo interno de gas. Aunque la situación no se comparaba con la del petróleo (importaban sólo el 5% de su consumo), los Estados Unidos importaban ya pequeñas cantidades de Argelia y Canadá.

Para los Estados productores del sur, el problema se planteaba más que por un verdadero agotamiento de las reservas, por una política desigual de precios que desalentaba la explotación y la producción del hidrocarburo. No nos detendremos a hacer un análisis de las complicaciones por las que atravesaba entonces la política energética norteamericana.

Baste decir que desde 1938, hasta antes de la nueva ley del gas, en octubre de 1978, la producción y venta de gas en dicho país había sido sometida a dos tipos de mercado: uno sería el *intrastate* (en cada estado), donde las ven-

¹ J. Reveles, "Petroleros texanos planearon el gasoducto", *Petróleo y Soberanía*, México, D.F., Edit. Posada, 1979, p. 308.

tas se harían solamente dentro del estado productor. El otro sería el *interstate* (entre estados), que incluiría el gas que se vende fuera de los estados productores. El precio de venta del gas en el mercado *interstate* quedaba sujeto a control federal; en 1977 era de 1.46 dólares el millar de pies cúbicos (mpc), mientras que el precio en el mercado *intrastate* quedaba libre.

El resultado de esta medida fue que las reservas y la producción para el mercado *interstate* disminuyeran más que las destinadas al otro mercado. En 1977, por ejemplo, el precio en el mercado libre había llegado hasta los 2.41 dólares el millar de pies cúbicos (mpc), un precio incluso superior al de 2.16 que se pagaba en ese mismo año por el gas de Canadá.² Esto había repercutido en la oferta global de gas de los Estados Unidos, y ocasionado incluso pequeñas crisis de abastecimiento. La más reciente había sido la de principios de ese año, cuando las condiciones rigurosas del invierno hicieron que el aumento inesperado de la demanda fuera cubierto por abastecimientos provenientes de México. Para las compañías gaseras, esto no era más que un ejemplo de lo que podía llegar a ser una fuente de abastecimiento más amplia y permanente si se lograba un acuerdo con PEMEX.

Otra de las “motivaciones” de las compañías por el gas mexicano era, paradójicamente, el precio. Y no porque quisieran comprar barato, sino caro. Sabían que si llegaban a un acuerdo con PEMEX, sería a un precio de venta superior al que prevalecía en el mercado controlado. Éste sería incluso mayor que el propuesto en aquel entonces por Carter, en su programa de energía, de 1.75 dólares el mpc, como precio único para los dos mercados, y sería al menos igual que el de Canadá. Esto les permitiría justificar un aumento del precio en los Estados Unidos, superior al acordado por el gobierno federal. Les permitiría también apoyar su lucha por la liberación total de los precios del petróleo y del gas, en un momento en que la legislación energética estaba en discusión en el Congreso norteamericano.

Esta motivación explica por qué, en agosto de ese año, seis compañías gaseras (agrupadas bajo el nombre de “Border Gas”) firmaban una “carta de intención” con PEMEX en la que acordaban comprar hasta 2 000 millones de pies cúbicos al día (Mpcd) de gas mexicano, a un precio de 2.60 dólares el mpc. Este precio no sólo era superior al de Canadá, sino equivalente en términos de valor calorífico al del combustible número dos entregado en el puerto de Nueva York, lo que significaba que las compañías aceptaban que el precio estuviera ligado indirectamente al precio internacional del petróleo. Las compañías no sólo aceptaron de buen grado esta fórmula, sino la defendieron a capa y espada frente al gobierno de su país una vez que mostró su inconformidad con el proyecto.³ De hecho, las compañías no hacían más que defender sus

² *Los Angeles Times*, 6 de febrero de 1978.

³ Así, a principios de 1978, una vez que la Carta de Intenciones llegó a su vencimiento, el presidente de la compañía El Paso Natural Gas Co. juzgaba la posición mexicana como “razonable”: “Nuestras operaciones se dan en un mercado mundial de gas, petróleo y otros productos que tienen un valor de mercado. El petróleo es lo más próximo a un combustible competitivo que

propios intereses, ya que ellas también buscaban la liberación de los precios del gas para llevarlos a su equivalente internacional.⁴

Una tercera motivación de las compañías eran las ventajas que ofrecía el mercado mexicano para abastecerlo de tecnología petrolera. Pues si los mexicanos querían vender 2 000 Mpc/d, tenían que construir un gran gasoducto, para lo cual las compañías estaban dispuestas a ofrecer su asistencia técnica y material. De otra forma, aunque pagasen caro, aseguraban el reciclaje de sus desembolsos por medio de la venta de conocimientos y equipo. La "Tenneco" participó muy estrechamente con PEMEX en el diseño y la elaboración del gasoducto,⁵ algunas compañías norteamericanas se unieron con constructoras mexicanas para participar en su tendido⁶ y, llegado el momento, las compañías gaseras llegaron a ofrecer pagos por adelantado como fórmula de financiamiento del mismo,⁷ pues en ese momento México sufría el tope impuesto por el FMI a su deuda. A todas luces, comprar gas mexicano era para ellas un negocio redondo.

Así, este grupo de compañías podría considerarse como un verdadero "lobby" entre los grupos que buscaban influir en la política energética de los Estados Unidos. Encontrarían su representante político en el gobernador de California, Jerry Brown. Brown se entrevistaría en tres ocasiones con López Portillo para confirmar su interés en adquirir el gas mexicano al precio pactado. Las razones del gobernador eran concretas. California importaba 25% de su consumo del Canadá y las compañías de ese estado preveían una crisis de abastecimiento para los años ochenta. Frente a ello estaba la posibilidad de aumentar sus abastecimientos de gas licuado o del proveniente de Alaska. Pero como lo dijera un experto de las compañías, comprar gas de Alaska implicaba pagarlo a 5.35 dólares el mpc, e invertir en un gasoducto de 15 000 millones de dólares para asegurar el transporte de la misma cantidad que la Border-Gas pensaba comprar a México.⁸

En el acercamiento que las compañías gaseras habían entablado con México, Brown llegaría más lejos. Así, no sólo propondría a los mexicanos comprarles gas al precio que querían y ayudarles en el financiamiento del gaso-

se pueda encontrar en los Estados Unidos. Es razonable ligar el gas al precio del combustible número 2". *Los Angeles Times*, 6 de febrero de 1978.

⁴ *Ibid.* Ver también el editorial de *Los Angeles Times* del 23 de diciembre de 1977: "The Mexican Gas Connection", pues sintetiza muy bien la posición de las compañías frente a las políticas de control del gas.

⁵ J. Reveles, p. 309.

⁶ El mejor ejemplo fue la creación de la compañía BICA, constituida por la compañía mexicana de construcción ICA y la compañía norteamericana Bechtel Corporation. Esta compañía participó de manera importante en la construcción del gasoducto. Cf. R. Fagen y R. Nau, "Mexican Gas: the Northern Connection", en R. Fagen, *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Stanford, 1979, p. 401.

⁷ *Ibid.*, El gobernador de Luisiana propuso crear una asociación con Texas y otros Estados del Sur, con el objeto de otorgar un préstamo a México para que pudiera comenzar el gasoducto. *Journal of Commerce*, 7 de julio de 1977.

⁸ *Los Angeles Times*, 6 de febrero de 1978.

ducto, sino que a cambio propuso la posibilidad de un acuerdo comercial con el cual se aseguraría un mayor acceso a las exportaciones manufactureras mexicanas en el estado de California.⁹ Planteada así, la oferta era tentadora para México.

b) *Los malabarismos de PEMEX*

La idea de realizar exportaciones masivas de gas no estaba incluida en el programa original de PEMEX, presentado en diciembre de 1976. Parecería que fueron las compañías gaseras las que tocaron las puertas de las oficinas de PEMEX para hacer la oferta. Y una vez ahí encontraron en el director de la compañía un gran aliado para llevar a cabo el proyecto. A fines de febrero, Díaz Serrano da los primeros pasos en esa dirección, al anunciar que la producción de gas natural se podría aumentar considerablemente si se realizaba el esfuerzo de inversión conveniente. A principios de mayo, es decir, después de su entrevista con Schlesinger, anuncia que el gobierno estaba dispuesto a construir un gasoducto que iría desde los campos de Reforma hasta Reynosa, en la frontera con Texas, para exportar hasta 2 000 Mpc/d a los Estados Unidos.

El 30 de junio, en una conferencia ante el Colegio de Ingenieros Civiles, el director de PEMEX es más explícito: el gasoducto tendría una extensión de 1 350 kilómetros, con un diámetro de 48 pulgadas, y podría transportar, con la ayuda de compresoras, hasta 2 700 Mpc/d de gas. La vocación exportadora del proyecto no se oculta, pues tenía como objetivo exportar excedentes de la producción nacional de gas. El que esto no hubiera sido anunciado en los planes originales de PEMEX obedecía, según Díaz Serrano, a que los cálculos sobre la relación gas/petróleo en los campos de Reforma, Chiapas, se habían hecho sobre la base de 1 200/1.¹⁰ Los nuevos yacimientos explorados anunciaron que esta relación era mucho más amplia y que podría llegar a ser de 4 000/1. Bajo estos nuevos cálculos, si el país quería llegar a producir la plataforma petrolera que se había trazado, estaba obligado a extraer excedentes de gas hasta por 2 000 Mpc/d, o más.¹¹

El 3 de agosto, PEMEX firma la "carta de intención" con las compañías gaseras bajo los términos que ya mencionamos. Esto no significaba ningún compromiso del gobierno norteamericano, pues firmó la carta un grupo de compañías privadas cuya compra y venta de gas estaba regulada por el gobierno federal. PEMEX sabía, por ejemplo, que el precio pactado debería ser apro-

⁹ *Journal of Commerce*, 6 de julio de 1977. Después del vencimiento de la Carta de Intenciones, Brown se entrevistaría de nuevo con López Portillo. Según el gobernador, el mandatario mexicano había aceptado que las compañías californianas iniciaran la exploración de los yacimientos situados en Baja California. Además, manifestaba su interés por apoyar la construcción de un oleoducto que uniría la península mexicana con el Estado de California. *Los Angeles Times*, 11 y 12 de enero de 1978, y *Journal of Commerce*, 17 de enero de 1978.

¹⁰ "Étude chronologique des exportations de gas naturel", *Comercio Exterior de México*, edición francesa, vol. 26 (5), mayo de 1980, p. 163.

¹¹ *Ibid.* p. 164.

bado por las autoridades correspondientes antes de que las compañías pudieran adquirir el gas. Además, el 27 de junio, antes del acuerdo pactado con las compañías, Schlesinger advirtió a Díaz Serrano, en Washington, que el gobierno norteamericano debía aún revisar la legislación concerniente a la producción y al consumo de gas, y que un precio mayor a 2.16 dólares (es decir, mayor al del gas de Canadá) con un índice de escalafón ligado al petróleo internacional, traería sin duda dificultades para su aceptación.¹²

En México, el principal defensor de las exportaciones masivas de gas, y por consiguiente del gasoducto, es sin duda PEMEX. La Secretaría del Patrimonio participa también en las conversaciones con las autoridades norteamericanas, pero lo hace de una forma marginal. La Secretaría de Relaciones Exteriores brilla por su silencio. En ese momento, la coyuntura era favorable para que PEMEX llevara adelante el proyecto.

Hay que recordar que en estos momentos el objetivo prioritario del gobierno es "superar la crisis". El programa de expansión petrolera obedeció, en este momento, al restablecimiento de la confianza interna e internacional en el nuevo gobierno. Las exportaciones de gas podrían incorporarse a ese programa, justificándose por las divisas que podían aportar al país. Por otra parte, el debate sobre el impacto del petróleo sobre el desarrollo económico estaba todavía por iniciarse.

Aún más, que el nuevo gobierno hubiera decidido desde el inicio ver en el petróleo la salida rápida a la crisis del país, había hecho que un gran monto del presupuesto federal se canalizara a PEMEX, lo que le daba sin duda poder al director frente al resto de sus colegas. Díaz Serrano contó desde el inicio con el apoyo del Ejecutivo. Prueba de ello es que en el primer informe de gobierno, López Portillo planteó las exportaciones de gas y la construcción del ducto como la única salida que le quedaba al país si no quería quemar su gas. El desarrollo petrolero del país no se podía frenar por un problema técnico (el alto contenido de gas asociado en los pozos de Reforma), afirmó el presidente, y frente a las reacciones nacionalistas que se dejaban ya oír, advirtió:

Sabemos que la decisión correcta, la que nos conviene, es vender gas por tubería. No hacerlo porque el comprador fuera nuestro vecino sería enfermizo, significaría un sacrificio en el altar de nada que el país no tiene por qué hacer.¹³

Planteado así el asunto, PEMEX tenía carta abierta para lanzarse a la aventura del gasoducto. No obstante, el proyecto implicaba la superación de varios escollos. Díaz Serrano tenía que llevar la batalla en tres frentes. Tenía que convencer a ciertos sectores del gobierno y de la opinión pública organizada de las bondades del proyecto. Tenía que conseguir que Washington aprobara las condiciones pactadas en la carta de intención. Tenía además que conseguir el respaldo de la comunidad financiera internacional en la

¹² *Ibid.*

¹³ Primer informe presidencial, 1 de septiembre de 1977.

instrumentación del proyecto, en un momento en que el endeudamiento del gobierno estaba sometido a las disposiciones del FMI.

Visto en perspectiva, resulta difícil saber cuáles eran las prioridades en todo este embrollo elaborado por el director de PEMEX. La forma en que manejó el asunto nos hace ver que Díaz Serrano canalizó todos sus esfuerzos para asegurar la construcción del ducto, pero no elaboró ninguna estrategia para asegurar la firma de un acuerdo con las autoridades norteamericanas según las condiciones pactadas con las compañías a las que les iba a vender.

Las negociaciones tuvieron, para empezar, un mal comienzo. PEMEX planteó la venta de gas como una necesidad de México y no de los norteamericanos. Lo mismo planteó el propio presidente.

Sin duda hay razones de peso que justificaban esta formulación, pero en ningún momento justifican la forma en que se manejaron las negociaciones. La razón de peso que apoyaba esta idea era básicamente de carácter técnico. En efecto, el alto contenido de gas asociado en los yacimientos de Reforma hacía prever que para 1982 la producción de gas pasaría de 2 243 Mpc/d, obtenido en 1977, a 4 897 Mpc/d o incluso más.¹⁴ De esta cifra, aproximadamente el 75% correspondería a gas asociado.

Para 1982, en efecto, PEMEX llegaría a producir aproximadamente 4 246.3 Mpc/d de gas, cifra que no estaba muy lejos de los cálculos de 1977.¹⁵ Ahora bien, si PEMEX calculaba altos montos de excedentes es porque suponía que el consumo interno de gas crecería lentamente. Se estimaba que éste pasaría de 1 500 Mpc/d en 1977 a un poco más de 2 000 Mpc/d en 1982. Esto implicaba que desde 1979, fecha en que entraría en operación el gasoducto, México podría disponer de excedentes para exportar por aproximadamente 1 700 Mpc/d, pudiendo llegar a ser un poco más de 2 000 millones para 1982.¹⁶

Esto se planteó así porque el director de PEMEX no consideraba entre sus proyectos la posibilidad de absorber internamente los excedentes de gas asociado. En su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el 27 de octubre de 1977, el director de PEMEX no mencionó esta posibilidad como alternativa adicional a la exportación o a la quema de gas. Esta alternativa fue enteramente rechazada en ese momento, desde el instante en que Díaz Serrano afirmó:

El gasoducto abastecerá [. . .] todo el gas metano que requiera el consumo doméstico y todo el gas que requiera la industria del país que necesite precisamente gas [. . .]. Solamente sugerimos, como política económica, que la generación importante y nueva de vapor, se lleve a cabo mediante combustóleo.¹⁷

¹⁴ Véase el cuadro V de *Gasoducto troncal Cactus-Monterrey-Reynosa*, México, Instituto Mexicano del Petróleo, octubre de 1977, p. 33.

¹⁵ PEMEX, *Memoria*, 1982, p. 75.

¹⁶ *Gasoducto*. . . , p. 34.

¹⁷ Díaz Serrano, "Comparecencia ante la Cámara de Diputados, el 27 de octubre de 1977", en *Gasoducto*. . . , p. 13. En adelante, este documento se citará como *Comparecencia*, 27 de octubre.

Ahora bien, el gas es un sustituto del combustóleo, y de hecho es por ello que México ligaba el precio de exportación al valor internacional de los combustibles que desplazaría. PEMEX buscaba pues abastecer la demanda interna normal de gas, pero no intentaba estimular la sustitución de productos refinados por el gas con el objeto de absorber los excedentes de este último.

Es importante recordar esto, pues una vez que la carta de intención se venció, marcando un rotundo fracaso en este primer *round* de las negociaciones, PEMEX plantearía inmediatamente esa posibilidad como la alternativa a seguir. En 1977, la referencia a esta opción de política energética se hace de una manera vaga en los documentos de PEMEX y se descarta con argumentos pobremente elaborados.¹⁸ Jesús Puente Leyva, encargado entonces de la Comisión de Energéticos en la Cámara de Diputados, aceptaría más tarde que en ese momento en las esferas del gobierno no se consideraba seriamente esta posibilidad y que no es sino hasta noviembre de ese año, sin duda ante el eminente fracaso en las negociaciones, que técnicos y analistas del gobierno se inclinarian "con discreción" hacia ellos.¹⁹ En todo caso PEMEX no lo anunciaría sino en enero del año siguiente, una vez que la carta de intención había llegado a su término.

Esto nos hace pensar que en este momento Díaz Serrano estaba enteramente resuelto a asegurar, a toda costa, el envío de cantidades masivas de gas a los Estados Unidos. De hecho, el discurso de PEMEX estaría construido de tal manera que llevaría a la inevitable conclusión que expresaría el mismo López Portillo el día de su primer informe: o se quema o se vende. Pues si no se consumía internamente, la reinyección del gas en los pozos resultaba costosa, absorberlo enteramente en la industria petroquímica resultaba imposible y era mucho menos rentable si se licuaba para mandarlo por barco a Europa o a Japón.²⁰

Ahora bien, se podría argumentar que esta fórmula estaba destinada básicamente para un público doméstico. En efecto, tanto el Ejecutivo como PEMEX

¹⁸ En el documento de PEMEX ya citado, *Gasoducto troncal. . .*, se menciona muy superficialmente esta posibilidad: "cambiar los patrones de consumo (de gas en sustitución de gas licuado o combustóleo), implica la modificación de la infraestructura nacional necesaria para el gas seco", p. 15. No obstante, este camino se seguiría a partir de 1978.

¹⁹ Jesús Puente Leyva sería muy explícito al respecto: "El 'pecado de origen' fue haber aceptado —yo mismo hasta octubre de ese año— que existía una importante capacidad de exportación de gas en términos de lo que se dio en llamar 'excedentes'".

Para Puente Leyva, los partidos de oposición y el gobierno no hicieron más que entablar un "falso debate", pues todos aceptaban la existencia de excedentes. El punto de conflicto era sobre la mejor forma de utilizarlos. PEMEX proponía entonces exportarlos por gasoducto mientras que la izquierda planteaba licuarlos y mandarlos por barco a Europa y Japón. Lo que no dijo Puente Leyva, es que en el fondo de ese "falso debate" era la posición de Díaz Serrano la que se había impuesto en el sentido de exportar, a toda costa, cantidades masivas de gas. J. Puente Leyva, "El gas natural. Negociación México-Estados Unidos", fotocopia, pp. 14-18.

²⁰ El director de PEMEX estimaba los ingresos anuales en 37 700 millones de pesos si se exportaba el gas por ducto, y en 4 500 millones si se enviaba por barco a Europa. Una síntesis de las razones que justificaban el gasoducto para el director se encuentra en su primera comparecencia en la Cámara de Diputados, *Comparecencia*, pp. 13-18.

tenían que convencer a sectores del gobierno y de la oposición política sobre las ventajas del proyecto. Esto es así no sólo porque PEMEX ha sido visto como una institución en donde las prácticas ineficientes y corruptas no son la excepción, sino porque en esos momentos, partidos y grupos de izquierda, concretamente el líder del PMT, Heberto Castillo, había iniciado una crítica sistemática al proyecto del gasoducto.²¹

Pero al tratar de reforzar y legitimar su tesis en el país, PEMEX, paradójicamente, debilitaba su posición de negociación frente a los Estados Unidos. Pues en lugar de plantear que los estados del sur de la Unión Americana necesitaban comprar gas mexicano, PEMEX planteó como necesidad el acceso al mercado norteamericano para colocar sus excedentes, so pena de quemarlos. Este argumento daba mayor fuerza al gobierno norteamericano para negociar las condiciones en que las compañías gaseras del sur compraran el gas mexicano. Distinto hubiera sido si se hubiera planteado al revés.

PEMEX pudo haber propuesto una utilización múltiple de sus futuros excedentes. Una de ellas hubiera sido la sustitución por gas de productos refinados para el consumo industrial. Otra, una mayor utilización de gas en el consumo energético de la misma industria petrolera. Estas políticas no eran imposibles en octubre de 1977, pues unos cuantos meses después sería la estrategia de PEMEX. Eventualmente, si los excedentes de gas eran muy grandes, PEMEX pudo haber planteado una política más pausada de extracción y esperar, por ejemplo, a desarrollar los campos de la bahía de Campeche, en donde los pozos tienen un contenido mucho más bajo de gas asociado.

Y si de exportar se trataba, PEMEX pudo haber ideado la combinación de estas tres opciones para presentar como posibilidad y no como necesidad la exportación de excedentes. Esto le hubiera permitido tener tiempo para visualizar mejor la correlación de fuerzas que se entablaría entre la "Border Gas" y el gobierno norteamericano.

Pero una estrategia parecida hubiera exigido quizás que el director de PEMEX no hubiera sido Díaz Serrano. Pues tal y como es sabido, desde principios de 1977 el director de PEMEX se había lanzado en una carrera contra el tiempo, quemando etapas y retirando obstáculos, con el objeto de expandir en todas direcciones la industria petrolera del país. Dentro del proyecto de Díaz Serrano los cálculos sobre los costos políticos, sociales e incluso ambientales que acarrearía la ejecución del mismo, quedarían muy subestimados. Así, la capacidad negociadora del país, ya débil por la huella de la crisis económica, se debilita aún más no tanto por un obstáculo de carácter técnico, como lo era sin duda el alto monto de gas asociado en los pozos de Reforma, sino por la

²¹ Véase, por ejemplo, H. Castillo "PEMEX sí, PEUSA no", *Proceso*, 1981, 367 pp. Es difícil detectar la influencia de las críticas provenientes de la izquierda en la toma de decisiones del gobierno. Sin embargo, una vez que el Partido Comunista obtuvo escaños en el Parlamento después de las elecciones legislativas de 1979, el gobierno se vio cada vez más obligado a tomar en cuenta la opinión de la izquierda organizada. Como ejemplo se pueden citar las respuestas que Díaz Serrano tuvo que formular frente a su principal crítico, Heberto Castillo, durante su segunda comparecencia al Congreso, en septiembre de 1979.

falta de habilidad política de PEMEX y del gobierno mexicano para iniciar y llevar a cabo las negociaciones frente a los Estados Unidos.

c) *Las desventuras de una negociación*

El segundo error de importancia cometido por PEMEX fue iniciar la construcción del gasoducto antes de que el gobierno norteamericano hubiera aceptado las condiciones pactadas por las compañías.

Si bien en determinado momento se pudo haber especulado que la carta de intención había sido firmada por PEMEX para sondear la opinión del gobierno norteamericano, para el 6 de octubre, fecha en que PEMEX autoriza los primeros pedidos para construir el gasoducto, es evidente que se obstina en llevar adelante el proyecto.

La decisión no deja de ser desconcertante, pues ya para entonces en los Estados Unidos hay signos que hacen ver que los intereses de las compañías gaseras no armonizaban completamente con el resto de los actores que conformaban la escena de la política energética norteamericana. Como ya lo dijimos, en julio Schlesinger advertía a PEMEX sobre las "dificultades" que se desencadenarían para aceptar los términos en que PEMEX planteaba vender el gas. A principios de septiembre, los productores de gas independientes del estado de Texas, que se encontraban fuera del acuerdo con México, mandan una petición a la *Federal Power Commission* para que discutan los términos del acuerdo firmado por la "Border Gas" con PEMEX. El punto de preocupación es el precio, considerado superior al vigente en el mercado controlado y superior al propuesto por Carter en su Programa de Energía.²²

La justificación que daría el director de PEMEX para iniciar la obra era poco convincente. Si bien advertía que el precio aún no era aceptado por el gobierno americano, su construcción se hacía necesaria dada la urgencia de utilizar "racionalmente" los excedentes de gas, y la imposibilidad de frenar el proyecto petrolero. De manera que el ducto iría ahora de Cactus hasta San Fernando, a unos cuantos kilómetros de la frontera norteamericana. De ahí se haría un ramal hasta Monterrey para enviar los primeros excedentes a la zona industrial de esa región. Si el gobierno norteamericano, advertía el director, aceptaba el precio demandado por México, se procedería entonces a la construcción del ramal que iría de San Fernando hasta Reynosa.²³

La construcción de un ducto para abastecimiento interno de los principales centros industriales del país es justificable dentro de la estrategia petrolera de PEMEX. Pero PEMEX no podía negar que las características que revestía el ducto que se pensaba construir, se justificaban en la medida en que se destinaría a transportar grandes volúmenes para la exportación. El mismo director de PEMEX, en su comparecencia del 27 de octubre, lo había expuesto en esos

²² *Journal of Commerce*, 9 de septiembre de 1977.

²³ *Comparecencia*, p. 19.

términos. El gasoducto podría transportar, con ayuda de 18 compresores, hasta 2 700 Mpc/d, cifra que rebasaba considerablemente las necesidades de abastecimiento de la zona norte del país. Para su construcción, PEMEX preveía una inversión de 1 000 a 1 500 millones de dólares, que se conseguirían mediante préstamos externos cuya mitad darían bancos privados, y la otra bancos de fomento a las exportaciones. Se requería la importación de tecnología y material costosos, empezando por la misma tubería, cuyo diámetro era de 48 pulgadas (1.22 metros) y sólo se podría adquirir en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos.²⁴

Si el gasoducto prometía ser uno de los “mejores negocios” que México había conocido en muchos años, según palabras del director, lo era bajo la base de que existía un gran mercado en los Estados Unidos que lo podía comprar al precio equivalente del combustible cotizado en el mercado internacional. El optimismo de Díaz Serrano iría más lejos, pues aseguraba que una vez que el ducto trabajara en su plena capacidad, podría aportar ingresos de 5.2 millones de dólares diarios. Si el monto de estos ingresos se destinara para pagar en su totalidad la operación, ésta se podría amortizar en sólo 200 días.²⁵

Así pues, si PEMEX había iniciado la construcción del ducto, no era porque estuviera interesado en dar una utilización “más racional” a los excedentes, sino para llevar adelante, a toda costa, un proyecto de exportaciones masivas. Un gasoducto así no era rentable en las condiciones en que se daba el consumo energético del país. Primero porque PEMEX no preveía un crecimiento espectacular en el consumo del gas y, segundo, porque los precios subsidiados para la industria y el consumo particular le daban a PEMEX sólo .32 dólares por mpc, cifra muy inferior al precio de exportación que se buscaba.

Es claro que lo que a PEMEX le interesaba era la exportación. Lo que no es claro es por qué no esperó a que los funcionarios y políticos norteamericanos se expresaran públicamente sobre lo convenido en la carta de intención. Esta carta se vencía el 31 de diciembre de 1977. Lo que significaba que PEMEX sólo tenía que esperar tres meses a lo sumo para saber cuál sería la opinión dominante al respecto en el gobierno norteamericano. Esto le hubiera dado tiempo al gobierno mexicano para decidir sobre qué puntos habría que concentrar la negociación.²⁶

Ahora bien, si PEMEX no se podía poner treguas en su ambiciosa política de expansión, y a Díaz Serrano le hubiera inquietado realmente la quema de gas, PEMEX habría podido comenzar la construcción de un ducto de menor calibre, que comprometiera menos las finanzas del Estado y en cuya construcción se incorporara a la industria nacional.

Éste hubiera sido el caso si se hubiera comprado un ducto de 36 pulgadas

²⁴ El gasoducto se comenzó a construir bajo la supervisión técnica de la compañía norteamericana Bechtel. Dado que la industria nacional no podía proveer el tubo-acero que necesitaba el ducto, su importación se hacía necesaria, según el *Journal of Commerce*, 25 de octubre de 1977.

²⁵ *Comparecencia*, p. 13.

²⁶ E. Turrent, “Petróleo y economía. Costos y beneficios a corto plazo”, *Las perspectivas del petróleo mexicano*, México, El Colegio de México, 1979, p. 179.

que la industria nacional era capaz de proveer. Esto hubiera implicado un menor costo de producción e incluso un menor plazo para terminarlo, además de que los efectos multiplicadores del proyecto habrían repercutido en la economía nacional y no se hubieran exportado simplemente como ocurrió en el proyecto que se llevó a cabo.

Un ducto de ese diámetro puede conducir 1 250 Mpc/d, a un costo de transporte más bajo que el ducto de 48 pulgadas. Abastecería la zona norte del país y dejaría incluso remanentes para la exportación. En caso de que la demanda interna se incrementara en forma espectacular o México lograra conseguir la exportación de grandes excedentes bajo condiciones óptimas, la construcción de un segundo ducto de las mismas características era posible. Parece que se discutió esta alternativa en PEMEX, pero se rechazó.²⁷

Al decidir la construcción de un gasoducto cuya rentabilidad estaba fincada en la exportación, PEMEX no hacía más que debilitar aún más su capacidad de negociación. Pues Washington se percató que los mexicanos tenían ahora una doble necesidad de vender su gas: para no quemarlo y para amortizar los costos de la infraestructura necesaria para su exportación.

Como es sabido, en el discurso de PEMEX no se vislumbraba una idea directriz integrada a un proyecto nacional que guiara la política petrolera. Ese discurso, al menos durante la gestión de Díaz Serrano, se limitó a su carácter estrictamente técnico y económico, como si la empresa fuera una compañía privada y no el símbolo de la soberanía y del nacionalismo pregonados tanto por el Estado. La naturaleza de PEMEX se encuentra en su origen: compañía creada por el Estado a raíz de la expropiación de las compañías extranjeras que, hasta 1938, explotaban el subsuelo del país. Desde entonces PEMEX pasó a ser uno de los principales brazos de la actividad del Estado y una de sus fuentes de legitimación. Bajo Díaz Serrano, la actividad de PEMEX no hizo más que dispararse en todas direcciones, deseosa de alcanzar metas muy ambiciosas en el menor tiempo posible.

Pero aun bajo la misma racionalidad económica con que Díaz Serrano justificó el gasoducto, su acción resulta bastante imprudente. El optimismo con el que justificaba su obra y la rapidez con la que la inició hacían creer que el director estaba seguro de obtener de Washington la aceptación de las condiciones pactadas en la carta de intención. El optimismo de PEMEX tal vez se fincó en la forma misma en que presentó su proyecto a los Estados Unidos. Así, exportar gas en cantidades masivas, previa construcción del gasoducto, resultaba antes que nada un "negocio redondo" para las compañías gaseras y para todas aquellas campañas que participarían en el proyecto. El negocio no sólo era "jugoso" para ellas, sino también prometedor para la comunidad financiera, sobre todo la norteamericana. Uno de los problemas por resolver para la construcción del gasoducto era su financiamiento (1 500 millones de dólares), que implicaba la mitad del tope asignado por el Fondo Monetario Internacional en 1976 para el crecimiento anual del endeudamiento neto del

²⁷ Véase el comentario al respecto en E. Turrent, *op. cit.*, pp. 175-178.

país. Ello mermaba la ya reducida capacidad financiera del Estado. No obstante, para principios de junio, Díaz Serrano anuncia la posibilidad de que el financiamiento sea proveído por las mismas compañías en calidad de pagos por anticipado, lo que las compañías estaban dispuestas a aceptar.²⁸

Pero poco después, el mismo Fondo Monetario Internacional aceptó que los créditos para el gasoducto no fueran contabilizados dentro de los límites marcados para México, avalando así la solidez y la solvencia del negocio, al menos desde su óptica. La obra estaba orientada a la exportación, permitía la obtención rápida de divisas que garantizaban el pago de la deuda pública, no crearía presiones inflacionarias en el país e, incluso, crearía algunos empleos.²⁹

Y es así como la banca privada y oficial de los Estados Unidos y de otros países industrializados se interesó en el negocio. A fines de agosto, el EXIM-BANK estudia la posibilidad de extender dos créditos. A principios de septiembre, pide al Congreso que estos dos créditos sean aceptados. El primero, de 250 millones de dólares, estaría destinado a financiar la compra de equipo por parte de PEMEX en los Estados Unidos (de un monto total estimado en 600 millones de dólares, extendido en 18 meses). Las compras mexicanas estarían orientadas a impulsar la exploración y el desarrollo de yacimientos, así como el procesamiento del gas y de productos petroquímicos.

El segundo préstamo, de 340 millones de dólares, estaría destinado, en su totalidad, a la compra de equipo y de asistencia técnica en los Estados Unidos para la construcción del gasoducto. La forma en que el EXIMBANK apoyó su petición ante el Congreso era bastante elocuente:

Se espera que el costo total de los bienes y servicios provenientes de los Estados Unidos necesarios para el proyecto será de aproximadamente 400 000 000 de dólares, del cual 85% será cubierto por el crédito propuesto por el EXIMBANK y 15% será pagado al contado por PEMEX.

El EXIMBANK tiene información de que las agencias de crédito oficiales de Canadá, Japón y del Reino Unido desean cubrir también el 85% en los términos que el EXIMBANK propone, en algunos casos con tasas de interés más bajas que las del EXIMBANK. En vista de la magnitud de la transacción, los términos de reembolso, la existencia de competencia extranjera y del beneficio de los Estados Unidos por el incremento de la oferta de gas, el crédito del EXIMBANK es necesario para garantizar esta venta de los proveedores norteamericanos.³⁰

Los argumentos que apoyaban la petición del EXIMBANK sintetizan de alguna forma la manera en que Díaz Serrano proponía el negocio a los Estados Unidos. Pues a pesar de las posibilidades de diversificación tanto de las fuentes de financiamiento como de las de tecnología, el director de PEMEX no ocultaba su preferencia por el equipo y el dinero norteamericanos.

Esto se explica en parte por la trayectoria misma del director de PEMEX.

²⁸ "Étude chronologique. . .", p. 163.

²⁹ R. Fagen y H. Nau, p. 401.

³⁰ Citado en *Ibid.*, pp. 402-403.

Teniendo detrás de sí una larga carrera en la industria petrolera, Díaz Serrano había llegado incluso a ser accionista de compañías que, asociadas a capital norteamericano, proveían equipo y asistencia a PEMEX. Una vez llegado a la dirección de la empresa, el ingeniero tal vez reforzaría sus ligas con las empresas norteamericanas. Un funcionario de la embajada norteamericana en México expresó: "PEMEX está muy, muy orientado hacia los Estados Unidos. . . Quieren lo mejor, y lo consiguen en Texas o Luisiana".³¹ La otra razón por la que Díaz Serrano se empeñaba en ofrecer el asunto del gasoducto en términos sumamente atractivos para los intereses norteamericanos, es porque quizá de esta forma buscaba convencer a Washington de los beneficios del negocio. Y es ahí en donde los cálculos del ingeniero mostraron su mayor debilidad. En ese momento, lo que las compañías gaseras consideraban como un gran negocio para sus intereses no lo era para los objetivos de política energética propuestos por el gobierno de Carter.

En efecto, para Carter, aceptar las condiciones en las que México pensaba vender el gas significaba contradecir y debilitar su lucha en el Congreso, que se encontraba reticente a las tesis de su plan de energéticos. En ese momento, Carter pugnaba por la disminución de las importaciones de hidrocarburos, la reducción en el consumo interno y, aún más —intentando ganarse el apoyo de los consumidores—, unificar el precio del "nuevo gas" tanto en el mercado "inter" como "intra" a 1.75 dólares el mpc.³² Frente a esto, la petición de las compañías no dejaba de ser más que una política de presión tendiente a modificar los proyectos del gobierno federal.

Así, PEMEX, en vez de utilizar el interés de las compañías norteamericanas como punta de lanza para ganar terreno en sus negociaciones con Washington, no hizo más que subordinar sus intereses a los de un grupo de compañías que dentro del tablero del juego energético norteamericano no resultaban ser más que un grupo de presión, aunque bastante poderoso. Las compañías harían lo posible por obtener un acuerdo con México, no solamente durante este periodo sino en 1979, cuando las negociaciones se volvieron a retomar. Pero los intereses de las compañías se tenían que conciliar con los intereses también poderosos de los consumidores y de las estrategias de política económica imperantes en ese momento en Washington.

Y de esto, de alguna forma u otra, estaba consciente Díaz Serrano. Su tercer error fue pues subestimar los objetivos de política energética que en ese momento Carter intentaba seguir. La situación se torna difícil para PEMEX cuando el 19 de octubre el senador de Illinois, Adlai Stevenson, pide que el Senado no apruebe el crédito ofrecido por el EXIMBANK, arguyendo que esto crearía un mal precedente para apoyar acuerdos desfavorables para su país. La principal objeción de Stevenson era el precio, superior al propuesto por Carter y al de Canadá. Esto entrañaba el riesgo de incrementar los precios del gas canadiense y de otros recursos energéticos.³³

³¹ *Wall Street Journal*, 26 de octubre de 1977.

³² R. Fagen y H. Nau, pp. 410-413.

³³ *Ibid.*, pp. 404-405.

A partir de ese momento, PEMEX no haría más que contradecir la estrategia que hasta entonces había seguido. Díaz Serrano responde que el préstamo del EXIMBANK no era necesario y que se podía obtener financiamiento y material en otros países.³⁴ No obstante, el gasoducto se siguió construyendo, quizá para demostrar, aunque inútilmente, a la opinión mexicana que su objetivo no sólo era el de exportar excedentes.

A fines de noviembre y a principios de diciembre, funcionarios de los departamentos de Estado y de Energía se entrevistaron con funcionarios mexicanos de la entonces Secretaría de Patrimonio.³⁵ Difícilmente podríamos decir si los norteamericanos estaban en ese momento interesados en negociar un acuerdo o iban solamente a aclarar su posición. Por lo que toca a México, se podría especular que, dado que el director de PEMEX continuaba con la construcción de la obra, en un momento determinado estaba dispuesto a negociar un precio entre 2.16 y 2.60 dólares. A esas alturas, era imposible que México hubiera podido conseguir el precio que quería. De hecho, poco antes de que las negociaciones se rompieran, las compañías gaseras propondrían a PEMEX un precio de 2.16 dólares el mpc; es decir, igual al de Canadá.³⁶

Aceptar un precio de 2.16 dólares significaba que los futuros incrementos estarían ligados a la evolución de los precios dictados por Canadá. En todo caso, si México aceptaba otro precio, tenía que conseguir una fórmula de escalafón para el futuro, algo que sin duda no estaba en esos momentos en posición para negociar. La medida más prudente a seguir, para evitar que el negocio terminara en términos enteramente negativos para México, era dejar que la Carta de Intención llegara a su término.

López Portillo lo advirtió así cuando a fines de noviembre afirmaba que por ningún motivo se aceptaría una reducción del precio pactado con las compañías. Diciembre sería, sin embargo, un mes amargo para el director de PEMEX. El 15 de ese mes, el EXIMBANK aprueba el crédito para México bajo la condición de que el precio de venta sea aceptado por las autoridades correspondientes del gobierno federal.³⁷ Prueba más de que el Senado presionaba para que México redujera sus pretensiones. El 23, el gobierno mexicano decide dar término a las negociaciones, no sin antes haber enviado a Díaz Serrano para entrevistarse con su homólogo, James Schlesinger. Sin duda, el director de PEMEX albergaba pocas esperanzas en esta última entrevista. Para su sorpresa, se encontraría con que el director mismo del Departamento de Energía era uno de los principales opositores del proyecto auspiciado por PEMEX, tal vez por ser defensor de otras compañías petroleras que, para mala suerte del ingeniero, no eran las mismas que se interesaban en el gas mexicano.

La estrategia de Schlesinger era que los Estados Unidos disminuyeran su dependencia del petróleo desarrollando la producción interna de gas. Dentro de su perspectiva, era incluso prioritario apoyar la producción de gas en

³⁴ "Étude chronologique. . .", p. 165.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Los Angeles Times*, 22 de diciembre de 1977.

³⁷ "Étude chronologique. . .", p. 166.

Alaska, explotada por compañías privadas, aunque ésta resultara costosa, antes que adquirir importaciones de México y Canadá. Schlesinger consideraba las importaciones de gas mexicano como complementarias y sin que su adquisición fuera en detrimento de la producción nacional:

Recibiríamos con gusto esta oferta adicional en la medida en que ésta sea razonablemente confiable, su precio sea suficientemente atractivo para mantener un mercado en los Estados Unidos y no desaliente la producción interna.³⁸

Esta posición iba contra lo que planteaban las compañías de los estados del sur, y en consecuencia, de la posición mexicana. Schlesinger mantuvo esta posición cuando Brzezinski invitó al Departamento de Energía a participar en la redacción del PRM 41 y en las discusiones de la alta burocracia, previas a la visita de Carter a México en febrero de 1979.³⁹ Es más, Schlesinger haría pública su posición a principios de ese año.

Quizás esto no lo sabía el director de PEMEX en 1977, pero cuando fue de su conocimiento, ya era demasiado tarde. Schlesinger no sólo recibiría de una forma humillante al ingeniero y a su colega de Relaciones Exteriores, sino que poco después expresaría ante las compañías gaseras su famosa frase provocadora en el sentido de que "sooner or later" los mexicanos tendrían que vender su gas.⁴⁰

Con ello, Schlesinger no hacía más que subrayar el fracaso rotundo del director de PEMEX. A partir de enero, PEMEX no habla más de excedentes, pues desde ese momento toda la producción de gas será destinada al consumo nacional. El vicepresidente Mondale viajaría a México poco después, para decir en términos diplomáticos lo que Schlesinger dijera en forma brutal. En efecto, Mondale explica que las negociaciones sobre la compra de gas podrían ser retomadas una vez que el Congreso de su país discutiera y aprobara el plan energético del presidente Carter. Lo que equivalía a decir que si bien los Estados Unidos estaban interesados en la compra de gas mexicano, era Washington y no México el que pondría las condiciones para llegar a un acuerdo.

2. EL ACUERDO DEL GAS. LA CAPACIDAD NEGOCIADORA DE MÉXICO A PRUEBA

a) *Los nuevos términos de la negociación*

El segundo round de las negociaciones mexicano-norteamericanas sobre el gas constituyó, a diferencia del primero, una verdadera prueba para la estrategia

³⁸ General Accounting Office, *Formulation of U.S. International Energy Policies*, Report to the Congress, 30 de septiembre de 1980, p. 44. Este documento, sin duda muy importante, hace el análisis de cinco casos de "toma de decisiones", de los cuales uno incluye el estudio sobre la política de importación de gas. Evidentemente, se hace mención ahí de las negociaciones con México. Ver especialmente las páginas 43-50.

³⁹ *Ibid.*, pp. 47-49.

⁴⁰ *New York Times*, 30 de diciembre de 1977.

de negociaciones del país. Esta vez, es el gobierno norteamericano el que se encuentra interesado en llegar a un acuerdo con México; y los mexicanos, si bien se ven presionados a vender un volumen modesto del hidrocarburo, no están dispuestos a condescender a todas las pretensiones del gran vecino.

En esta ocasión, los norteamericanos toman la ofensiva. Pero esta vez, las negociaciones rebasarían el carácter estrictamente comercial que habían revestido durante 1977. Esta nueva etapa de las negociaciones estaría inmersa en la estrategia petrolera que el Consejo de Seguridad empezó a delinear para México desde agosto de 1978.⁴¹ Aún más, estas negociaciones tendrían un impacto sobre el conjunto de problemas que se inscriben en la agenda de negociación de ambos países.

Así, el contexto que priva durante la reapertura de las negociaciones, en abril de 1979, es bastante diferente de aquél de la segunda mitad de 1977. El clima político en México, en los Estados Unidos y en el mercado internacional, se ha modificado.

Para empezar, esta vez los mexicanos unifican su voz en un solo coro: no hay excedentes para exportar, y si los hay, serán cantidades mínimas. Poco antes que se aprobara la nueva ley del gas en los Estados Unidos (15 de octubre de 1978), Díaz Serrano afirma lo anterior en Nueva York. Hace saber al mismo tiempo que los excedentes de gas se habían reducido de 550 Mpc/d en 1977 a 300 millones para fines de 1978, cantidad que se pensaba incluso reducir en el futuro.⁴²

Y en efecto, independientemente del grado de su eficiencia, el hecho es que desde principios de 1978 el gobierno mexicano canalizó sus esfuerzos para que los incrementos en la oferta del gas fueran absorbidos por la industria nacional. El sector energético, sobre todo PEMEX, absorbió un gran monto de la nueva producción.⁴³ Esto contribuiría a que los mexicanos no se sintieran

⁴¹ A fines de 1978, a petición de Brzezinski, entonces director del Consejo Nacional de Seguridad, este organismo redacta un documento conocido como el *Presidential Review Memorandum*, número 41 (PRM 41). Este documento hace una revisión sustancial de los principales rubros que componían entonces la agenda de negociación entre los dos países. Lo importante es que a partir de ese momento, las riquezas en hidrocarburos de México llegan a constituir el tema principal para los intereses de Washington. Entre las múltiples sugerencias que se encuentran en el documento, una es categórica: los Estados Unidos tienen que reanudar las negociaciones de gas, pues las compras norteamericanas estimularán el incremento en la producción de petróleo: "esto (las compras de gas) parece razonable en términos de costo de oportunidad, y reforzaría el incremento en la producción y exportación de petróleo mexicano". El resumen más completo del PRM 41 fue publicado por el *Washington Post*, 15 de diciembre de 1978. Nuestra referencia se basa en el mismo artículo que se reprodujo en U.S. Congress, Senate. Committee on Foreign Relations. *Nomination of Robert Krueger to be Ambassador at large and Coordinator for Mexican Affairs*, Washington, 17 y 24 de septiembre de 1979, pp. 23-25.

Véase también O. Pellicer, "La política energética de Estados Unidos hacia México", *Foro Internacional*, vol XXI (83), enero-marzo 1981, pp. 318-335, y "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", *Foro Internacional*, vol. XIX (74), oct-dic., 1978, pp. 193-215.

⁴² *Excelsior*, 19 de septiembre de 1978.

⁴³ En 1982, 1 400 MM.p.c./d. (de una producción de 4 263.3 MM.p.c./d.), eran consumidos por PEMEX, es decir, un tercio del total. PEMEX, *Memoria*, 1982, p. 76.

“necesitados” de colocar sus exportaciones en el mercado norteamericano.

Esto quedaría claro en el segundo informe presidencial. En él, López Portillo “rectificaría” lo dicho un año antes. En realidad, diría él, eran tres las opciones que tenía México para utilizar sus excedentes de gas asociado. Exportarlo, quemarlo o consumirlo internamente. En 1977, se optaría por la primera porque era la forma más rápida de obtener divisas y de “llamar la atención del orbe” sobre las nuevas riquezas. La tercera implicaba más tiempo, más promoción y generaba menos divisas en el corto plazo. Sin embargo, esta última opción era la que ahora seguiría, pues según el presidente su gobierno estaba dispuesto a defender el valor real de los hidrocarburos en el mercado internacional. En breve, el dilema aparente de un año antes, en el sentido de que “o se quema o se vende”, fue eliminado de la estrategia mexicana:

De haber excedentes, podemos venderlos, consumirlos o reservarlos; pero nunca malbaratarlos, que sería igual que quemarlos.⁴⁴

Un segundo elemento que se introduce en la posición mexicana fue que en caso de que se reabrieran las negociaciones, esta vez se llevarían directamente con Washington y no con las compañías gaseras. Así lo interpretarían los representantes de estas últimas, cuando en vísperas de la aprobación de la ley del gas habían decidido reiniciar las negociaciones con México.⁴⁵ Y así lo aceptaría el gobierno norteamericano, cuando el embajador Lucey anunciaba a fines de octubre de 1978 que su gobierno estaba dispuesto a negociar las “líneas directrices” para un posible acuerdo entre PEMEX y las compañías.⁴⁶

De esta forma, los mexicanos buscan reducir el margen de incertidumbre que había caracterizado la primera ronda de negociaciones, al mismo tiempo que buscan delimitar con mayor precisión las posiciones existentes al respecto en la alta jerarquía de la burocracia norteamericana.

Otro elemento de peso que influyó en la posición negociadora mexicana de este momento fue sin duda el debate que se había desencadenado en el país sobre la mejor utilización de los recursos petroleros. De hecho, el fiasco del gasoducto y del proyecto de exportaciones masivas, no hizo más que despertar la crítica y la sospecha de diversos sectores de la sociedad y del gobierno mismo, frente a la política expansionista llevada por el director de PEMEX. En el gobierno son principalmente los planificadores de la Secretaría de Patrimonio los que encabezan la batalla contra la política seguida hasta entonces en PEMEX. Y es a fines de 1978 y principios de 1979, recordémoslo, que Patrimonio está a punto de publicar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Desde entonces, la política que se plantearía en la Secretaría de Patrimonio como alternativa a la de PEMEX, sería la de pugnar por que el desarrollo de la industria petrolera repercutiera en el conjunto de los sectores producti-

⁴⁴ Segundo informe presidencial, 1 de septiembre de 1978.

⁴⁵ *Los Angeles Times*, 16 de septiembre de 1978.

⁴⁶ *Uno más uno*, 27 de octubre de 1978.

vos del país. El famoso binomio “petróleo-desarrollo”, en cuya base se encontraba el deseo de racionalizar la explotación de los recursos energéticos, pugnaba justamente por limitar la producción y la exportación de hidrocarburos a la “capacidad de absorción” de la economía. Fórmula sin duda vaga, pero que después se concretaría mediante la fijación de topes a la producción y a la exportación.

La “tesis conservacionista” implicaba pues la exclusión de exportaciones masivas de gas como PEMEX lo pretendió en 1977. Ello era así porque si la industria nacional había demostrado su capacidad para absorber los volúmenes de gas asociado, cualquier aumento en la producción para la exportación obligaba a incrementar la producción del petróleo. Esta tesis cobró vuelo a medida que la vocación expansionista en PEMEX se consolidó, pues no olvidemos que en marzo de 1978 Díaz Serrano había advertido que la plataforma de producción pensada para 1982 se alcanzaría para 1980. Razón suficiente para inquietar a Patrimonio, pues esto traería consecuencias tanto para el desarrollo interno del país como para su capacidad negociadora.

Por otro lado, la tesis conservacionista no sólo encontraría un apoyo en la clase política, sino que ganaría terreno en diferentes instancias del gobierno y de la sociedad civil. En la Cámara de Diputados, su representante en el partido dominante sería Jesús Puente Leyva, que incluso se opondría en cierto momento a la exportación de gas, por reducida que fuera.⁴⁷

Fuera del gobierno, la tesis conservacionista sería apoyada por grupos que ejercen una gran influencia en el quehacer político del país. Es el caso del Colegio Nacional de Economistas, gran defensor de las tesis de Patrimonio en vísperas de la visita de Carter en febrero de 1979.⁴⁸ Es el caso, sin duda, de los partidos de la oposición de izquierda, que verían en todo aumento de las exportaciones de energía hacia el norte, un símbolo más de la subordinación y de la dependencia del país.

Así, en vísperas de la visita de Carter, el Ejecutivo tenía al menos que conciliar lo que se decía en PEMEX y lo que se pregonaba en la Secretaría de Patrimonio. El discurso incendiario y nacionalista adoptado por López Portillo ante Carter no puede reducirse a la simple retórica nacionalista del Estado. En ese momento, el mandatario mexicano no hacía más que decir a su homólogo norteamericano que la política petrolera no era más un monopolio de

⁴⁷ Antes de la firma del acuerdo sobre el gas, Puente Leyva afirmaba: “. . . México no debe comprometerse con Estados Unidos, en ninguna medida, en lo que respecta a exportaciones de gas. Esta vinculación —que no sería de contingencia y de crisis, sino de abastecimiento regular— nos ubicaría en el ámbito más obvio y permanente de los supuestos de ‘seguridad nacional’ para Estados Unidos”. J. Puente Leyva, “Relaciones México-Estados Unidos: oportunidad estratégica y desafío del petróleo”, *El dilema de dos naciones: relaciones económicas entre México y Estados Unidos*, México, Trillas, 1981, p. 35. Una vez que el acuerdo se firmó, Puente Leyva lo consideraría como una concesión diplomática de México al gobierno de Carter. Véase Puente Leyva, *El gas natural*. . . , p. 132.

⁴⁸ El Colegio Nacional de Economistas publicó, en vísperas de la visita de Carter, un texto en el que se defendía una política “nacionalista” para los hidrocarburos. *Excelsior*, 13 de febrero de 1979.

PEMEX, sino que también otros grupos del Estado, con una orientación diferente, la estaban modelando.

Por lo que toca a los Estados Unidos, la situación política también se alteró. El plan original de energía propuesto por Carter en 1977 se tuvo que modificar para que fuese aceptado por el Congreso. En la ley del gas de 1978, la meta ahora era estimular la producción doméstica de gas para substituir el consumo de petróleo. Para ello, se unificaron los precios del gas y se previó su liberación gradual en un periodo de ocho años.

Esto permitió la revisión de las políticas de importación. Y al respecto, al menos por lo que toca a México, la posición de Schlesinger había perdido terreno. Como ya lo mencionamos, Schlesinger consideraba el gas mexicano como una fuente residual y complementaria a las fuentes domésticas, incluso las de Alaska, a pesar de que su explotación fuera más costosa. Ello le daba a Washington una posición de fuerza en donde podía dictar las condiciones para la importación. Ello explica el desplante con el que rechazó la oferta mexicana de 1977.

Pero una visión así era poco "funcional" para el conjunto de intereses y problemas que envolvían para ese entonces la relación bilateral, pues no sólo las ventas de gas constituían un punto de incertidumbre y conflicto entre los dos países. Washington tenía que aclarar su posición frente a la política petrolera global de su vecino y frente a otros problemas, como el del comercio y el de los indocumentados, que habían contribuido a deteriorar aún más la relación entre ambos a lo largo de 1978.

Así es como el Consejo de Seguridad y el Departamento de Estado plantean a Carter la necesidad de construir una nueva diplomacia frente a México, en donde si bien la preocupación central era asegurar el acceso a sus reservas de hidrocarburos, ésta debería tomar en cuenta la globalidad y la complejidad de los asuntos bilaterales. Esta estrategia se delinearía en el PRM 41. En dicho documento, la Casa Blanca consideraba a México como una alternativa más segura a su dependencia petrolera del Medio Oriente. Se estimaba que el país podría llegar a proveer hasta el 30% de las importaciones petroleras norteamericanas para mediados de los ochenta. Para ello, Washington no sólo debía "limar asperezas" con su vecino, sino obtener un acuerdo sobre la venta del gas. Este último punto era sumamente importante, ya que era la forma mediante la cual Washington podía estimular indirectamente un aumento, por parte de su vecino, de su producción petrolera.

Así, independientemente de que el gas mexicano fuera considerado como fuente complementaria, su adquisición era importante más bien por razones estratégicas. Además, dado el fracaso de las primeras negociaciones y el nivel tan crítico al que habían llegado las relaciones entre los dos países, Washington tenía que construir la atmósfera política para inaugurar su estrategia de acceso a las reservas del vecino.

Éste sería el espíritu que imperaría también en el Congreso. De hecho Schlesinger y Carter habían sido fuertemente criticados por los senadores Edward Kennedy y Frank Church, que, desde principios de 1978, se habían

convertido en los principales promotores de la “vía mexicana”, como una de las soluciones a los problemas energéticos que enfrentaba su país. Para ellos también, adquirir gas mexicano era importante para asegurar el incremento de los abastecimientos petroleros.⁴⁹

Y por último, Carter no podía subestimar las presiones de las compañías gaseras, que, aunque por motivos más económicos que políticos, estaban muy interesadas en adquirir el gas mexicano. Así, poco después de ser aceptada la ley del gas, el gobernador Brown empieza a presionar a Carter para que reinicie las negociaciones al respecto.

De esta manera, el clima político imperante en los Estados Unidos no era favorable a la posición de Schlesinger. Carter no podía apoyar su política frente a México con base en los intereses que defendía el Secretario de Energía. Por razones diplomáticas, geopolíticas y económicas, un acuerdo con México sobre el gas era necesario.

Nosotros pensamos que la estrategia inaugurada por Carter a principios de 1979 fue la de asegurar el acceso gradual y a largo plazo a las reservas mexicanas. Esta estrategia de *step by step* tenía como objetivo, al mismo tiempo, reducir al mínimo las concesiones que Washington debía aceptar para obtener la “cooperación” energética de su vecino. En el fondo, Washington no tenía más que saber jugar con las cartas y que la coyuntura estuviera a su favor para avanzar en su estrategia de acceso a las vastas riquezas mexicanas.

Pero en ese momento Carter no podía ocultar que el primer paso a dar era justamente reabrir las negociaciones del gas. Ése fue el objetivo de su visita a México, en febrero de ese año. Y es así como la relación de fuerza entre los dos países se invierte, aunque momentáneamente, pues dado el incremento en la demanda interna de gas, y dada la fuerza con que la “tesis conservacionista” se empezó a implantar en el Estado, los mexicanos tenían poco interés, en ese momento, en vender su gas, mientras que Carter se encontraba ahora “sumamente interesado” en llegar a un acuerdo, si quería congraciarse con los grupos que veían en México la alternativa para reducir la inseguridad energética de su país.

Para ello, la coyuntura internacional juega esta vez a favor de los mexicanos. A diferencia de 1977, México no planteaba ahora exportar desesperadamente petróleo para obtener divisas y superar la crisis. La segunda ronda de las negociaciones de gas se abre cuando el segundo choque petrolero alcanza su punto máximo. Ahora México estaba en condiciones, como lo había dicho López Portillo en Tokio, de pedir algo más que el valor monetario de su producto. México estaba dispuesto a jugar la carta de la seguridad frente a la incertidumbre reinante en los abastecimientos del Golfo. De esta manera, México incrementaba su importancia estratégica no sólo frente a Estados Unidos, sino frente al resto de los grandes consumidores.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, el documento que estos dos senadores mandaron elaborar al servicio de investigación del Congreso: Congressional Research Service, Library of Congress, *Mexico's Oil and Gas Policy; An Analysis*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1979, 67 pp.

Por otra parte, aunque el impacto de la crisis iraní haya sido resentido en los Estados Unidos más por sus implicaciones políticas que por una verdadera crisis en los abastecimientos petroleros, ello reforzaba la tesis del Consejo de Seguridad de considerar a México como la alternativa más segura a los abastecimientos del Medio Oriente. Esto no haría más que reforzar la tesis de que un incremento en los abastecimientos de gas no haría más que desplazar cantidades equivalentes de petróleo importado de la OPEP. Así, a fines de julio, en plenas negociaciones con México, Carter planteaba que con las compras de gas provenientes de México, Canadá y Alaska, su país podría ahorrar hasta 700 000 barriles diarios de petróleo.⁵⁰

Así, aunque el segundo choque no se tradujo en presiones de Washington para hacer de México el sustituto automático de la producción iraní, implicó no obstante el que Carter se obstinara en lograr, lo más pronto posible, un acuerdo sobre el gas, como el primer paso de una estrategia de acceso gradual y de largo plazo.

b) *La línea de Tlatelolco*

Las negociaciones se abren en abril. Esta vez PEMEX no mantiene el monopolio de las mismas, pues son funcionarios ligados a Patrimonio los que sirven de interlocutores del gobierno mexicano. Por otra parte, la influencia que PEMEX pudo haber ejercido en este momento de la negociación se debilitó gradualmente por dos razones. La primera fue que el 16 de mayo Jorge Castañeda toma la dirección de la Secretaría de Relaciones, lo que significó que el Ejecutivo estaba dispuesto a inaugurar una diplomacia más creativa y de negociación frente al gran vecino. De hecho, a partir de agosto, las negociaciones se llevarían bajo la batuta de Relaciones Exteriores.⁵⁰

La segunda causa fue que a principios de junio, el pozo Ixtoc I, situado en la sonda de Campeche, empezó a desprender grandes cantidades de aceite debido a un accidente de operación. El derrame llegó a ser incontrolable, lo que levantó una nueva ola de críticas y protestas por la forma en que el director de PEMEX había llevado hasta entonces su política. Curiosamente, Castañeda llega a un arreglo con los Estados Unidos el mismo día en que Díaz Serrano está compareciendo ante el Congreso mexicano para responder a las críticas que se le han formulado.⁵¹

Así, los norteamericanos no pueden contar en este momento con el director de PEMEX para concertar un acuerdo que les asegure grandes montos de exportación. De hecho, es la defensa de la tesis "conservacionista" la que en este momento México pone en juego. Si bien en la primera ronda de nego-

⁵⁰ "Étude chronologique. . .", p. 170. Véase también el artículo de Manuel Buendía en *Excelsior*, 20 de julio de 1979.

⁵¹ Joseph Kraft, periodista norteamericano, próximo al equipo negociador de los Estados Unidos, hace un comentario a propósito de la llegada de Jorge Castañeda a la dirección de Tlatelolco. "A Reporter at Large. The Mexican Oil Puzzle", *The New Yorker*, 15 de octubre de 1979, p. 175.

ciaciones los mexicanos habían propuesto la venta de 800 MM p.c/d., a partir de la segunda la redujeron a 300 MM.⁵²

La parte norteamericana quizá pensó en un primer momento que esto no era más que una táctica de los mexicanos para fortalecer su posición negociadora. México estaría en la capacidad de exportar volúmenes considerables de gas para mediados del año. En marzo, Díaz Serrano había anunciado la construcción final del gran gasoducto que llegaría hasta Monterrey. Bastaba con agregar un ramal hasta Reynosa para poder exportar hacia el norte los volúmenes que el director de PEMEX pensaba para 1977.

Pero Patrimonio y posteriormente Relaciones se mantendrían firmes en no comprometer más volúmenes que los excedentes, calculados en 300 MM p.c/d; vender más implicaba aumentar la plataforma petrolera que se tenía pensada, con todas las consecuencias que ello traería.

El que Patrimonio y Relaciones hayan subrayado con insistencia esta posición, nos hace pensar que sin duda los norteamericanos presionaban por obtener más volúmenes que los que México les ofrecía. Ya mencionamos que para mediados de julio, Carter había anunciado que el gas mexicano contribuiría a sustituir volúmenes considerables de petróleo importado. Así algunos días después, Oteyza haría público que para entonces las negociaciones habían pasado de la venta de grandes volúmenes a la venta sólo de excedentes.⁵³

Posteriormente, el 17 de agosto, en una atmósfera bastante tensa, Relaciones emite un comunicado en donde explica el estado de las negociaciones. Ahí se confirma que el volumen que se pensaba vender era de 300 MM p.c./d; cantidad que —se consideraba— no podía absorber la demanda nacional. Y agrega que dicho volumen se podía ir reduciendo, o cesaría del todo, en la medida en que el país lograra absorber plenamente dichos excedentes.⁵⁴

Planteado de esta manera, se podía argumentar que si México decidía acudir a la mesa de negociaciones lo hacía más por objetivos políticos que económicos. Al aceptar vender gas a su vecino, México no buscaba amortizar las inversiones realizadas en la construcción del gasoducto. Es más, parece que en un momento dado la parte mexicana había acordado que las exportaciones provendrían de los pozos de gas seco del norte del país, y no de los de gas asociado del área de Reforma.⁵⁵

Esto nos hace pensar que cuando Carter propone abrir las negociaciones, los mexicanos difícilmente pueden negarse. Primero porque están conscientes de la importancia que para Carter tenía llegar a un acuerdo con México. Además, sabían bien que si en la esfera de los energéticos la relación de fuerza les era favorable en ese momento, no era el mismo caso en el resto de los conflictos pendientes con el gran vecino. De hecho, 1978 no fue más que la prueba

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Excelsior*, 22 de julio de 1979. El comentario de Oteyza fue mal acogido en Washington, ya que cuestionaba el optimismo manifestado por Carter sobre las negociaciones unos días antes. *Uno más uno*, 28 de julio de 1979.

⁵⁴ *Uno más uno*, 18 de agosto de 1979.

⁵⁵ J. Kraft, p. 175.

del tipo de presiones que la Casa Blanca podía estar dispuesta a apoyar para conseguir de México lo que quería.

Por otra parte, México sabía que los “duros” del gobierno norteamericano, no cesaban de pregonar la utilización de presiones directas para obtener del vecino lo que querían. Para ejemplo baste recordar las declaraciones bruscas del ex-director de la CIA, William Colby. Colby reconocía que dada la importancia del petróleo mexicano para los Estados Unidos, éstos estarían dispuestos a utilizar diferentes tipos de presión para asegurar el acceso a esta riqueza. Para ello, no era necesario mandar los “marines”, diría Colby, sino ingeniar otro tipo de presiones.⁵⁶ Estas declaraciones se darían a fines de agosto, cuando las negociaciones de gas habían entrado en una verdadera crisis.

Por consiguiente, si México estaba dispuesto a vender gas y eventualmente a entablar una política de “cooperación energética” con los Estados Unidos, era porque de alguna manera esperaba que Washington no recurriera al “garrote” para forzarlo a vender más petróleo.

Es cierto que dentro de la estrategia de Carter no se visualizaba el otorgamiento inmediato de concesiones en el área del comercio y de los indocumentados. Los mismos mexicanos, respecto a este último punto, aún no tenían una posición firme para negociar. Si la “negociación en paquete” estaba excluida por Washington, también lo estaba de la estrategia mexicana. Esto quedaría explicitado en el comunicado de Tlatelolco del 17 de agosto.

Pero lo que México sí podía pedir y Washington conceder era que no se le presionara en estas dos áreas, para evitar que las negociaciones de gas se involucraran en una atmósfera tensa y de presiones que podía lesionar aún más la relación entre los dos vecinos. Si México aceptaba ir a la mesa de negociaciones, era para evitar que Washington recurriera a las presiones directas. Desligar pues los aspectos comerciales y migratorios de las negociaciones del gas era el objetivo de los mexicanos, lo que no impedía suponer que en la medida que México fuera “cooperativo” con su vecino en materia de energéticos, Washington podría serlo en otras áreas de la negociación bilateral.

Washington interpretaría de igual manera los signos emitidos por México. La Casa Blanca se desentendería en ese momento de las demandas de los agricultores norteamericanos. A mediados de julio, el Departamento del Tesoro consiguió que estos dos últimos retiraran sus acusaciones contra los agricultores mexicanos, planteando que la solución se podía alcanzar en negociaciones de gobierno a gobierno.⁵⁷ En la misma ocasión, el Departamento del Tesoro

⁵⁶ Para Colby, la inmigración ilegal más que el petróleo constituía el principal problema de las relaciones bilaterales. El ex-director de la CIA consideraba incluso este problema como una “peor amenaza” que la Unión Soviética. Por lo que toca al petróleo, Colby señalaba: “No vamos a enviar a los *marines* al sur, a México; eso no va a suceder; esos años ya pasaron, están muy lejos y, después de todo, lo tratamos ya varias veces. Si la relación es hostil, se puede proyectar cualquier tipo de medios por parte de uno mismo y todo tipo de reflexiones”. *Uno más uno*, 22 de agosto de 1979.

⁵⁷ *Uno más uno*, 20 de julio de 1979. Véase también D. Mares, “México y Estados Unidos: el vínculo entre el comercio agrícola y la nueva relación energética”, *Foro Internacional*, vol. XXII (85), julio-septiembre de 1981, pp. 1-21.

anunciaría su decisión de no imponer impuestos compensatorios a los textiles subsidiados provenientes de México,⁵⁸ y Washington se negaría a incrementar su presupuesto para reforzar el control en la frontera con México, lo que indirectamente implicaba que seguiría tolerando la inmigración clandestina proveniente del sur.⁵⁹

Ninguna concesión "sustancial" hubo en todo ello para México, pues Washington no hacía más que relajar las presiones provenientes de otras áreas de negociación para allanar la del petróleo. La solución para este tipo de problemas se podía dejar para más adelante, y dependería de la manera en que los mexicanos se mostraran "cooperativos" en materia energética.

Por consiguiente, por razones diplomáticas los mexicanos estaban resueltos a vender su gas y a llegar a un acuerdo con los Estados Unidos, pero ello no significaba que tuvieran que ceder a todas sus peticiones. Patrimonio y Relaciones parecían tener la capacidad y la voluntad de defender lo que se consideraba el interés nacional, sin escapar a los compromisos inexorables que entrañan las relaciones con el gran vecino.

Así pues, un primer punto de conflicto fue, como ya lo mencionamos, el acordar los volúmenes de exportación. Al respecto, los mexicanos lograrían hacer prevalecer su posición: más que una cantidad definida, había que defender una plataforma de producción que se consideraba apropiada para las necesidades económicas del país. De hecho, esta posición se integraría posteriormente en un proyecto de Estado, cuando el plan de energía congelaba en esa cantidad las exportaciones de gas para toda la década de los ochenta.

Y el segundo punto de conflicto era sin duda el precio y la fórmula que condicionaría sus incrementos. Éste sería el punto en donde los negociadores difícilmente podían conciliar sus intereses. Al respecto, los mexicanos entrarían a las negociaciones con la misma posición de 1977. El precio estaría ligado al valor del combustible que desplazaría, tomando en cuenta además su equivalente en poder energético. Para los mexicanos, era el combustible núm. 2. El problema es que para entonces México no podía aferrarse a una cifra definida, como sería el caso en 1977, pues el segundo choque había hecho que los precios de los productos petroleros se incrementaran con los aumentos del petróleo. Peor aún, los precios de los combustibles se incrementarían durante todo el periodo de las negociaciones. Esto llevaría a la delegación mexicana a afirmar que, más que una cifra determinada, le interesaba establecer los principios bajo los cuales se regularía el precio del gas.

Al respecto, no había un criterio definido en el mercado internacional, pues a diferencia de los precios del petróleo, la OPEP no había logrado adoptar criterios que unificaran los precios de exportación del gas. Argelia e Indonesia estaban intentando ligar sus precios respectivos a los incrementos de sus crudos de exportación. Canadá lo hacía respecto al precio del crudo que importaba. Los mexicanos buscaban, pues, ligarlos a los precios internacionales de

⁵⁸ *Excelsior*, 20 de julio de 1979.

⁵⁹ J. Kraft, *op. cit.*, p. 174.

los combustibles que desplazaba. En todo esto, independientemente de las fórmulas, había una posición común: revalorizar el gas a su equivalente energético en el mercado internacional, justo en un momento en que los precios internacionales se habían disparado de nuevo.

Así lo afirmaría López Portillo en su segundo informe de gobierno y lo confirmaría en su Plan Mundial de Energía que expondría unos días después de concluidas las negociaciones. Así, si por razones estratégicas los mexicanos juzgaban que no era conveniente entrar a la OPEP; sabían que tampoco se podían distanciar completamente de los compañeros de ruta, también por razones de estrategia.

Pero la posición norteamericana al respecto era enteramente la opuesta. En pleno segundo choque petrolero, Carter tenía que mostrar que si México realmente era una alternativa, lo era no sólo por la seguridad de sus abastecimientos sino por las ventajas que ofrecía en el precio. No olvidemos que a medida que la posición de Schlesinger se debilitaba, Carter justificaba la importación de gas mexicano por los montos de petróleo importado que podía desplazar. Y para que la operación fuera económicamente redituable, el precio del gas mexicano debería ser inferior al del petróleo importado. Este planteamiento, más que obedecer en ese momento a una verdadera política de energía, estaba envuelto en la coyuntura política del momento que obligaba a Carter a obtener, a toda costa, el menor precio de los mexicanos.

Y es que para fines de julio, Carter desempeñaba en la escena política norteamericana dos papeles: el de jefe de la Casa Blanca y el de candidato en busca de votos para asegurar su reelección. Carter podía justificar ante una opinión pública, que lo veía ya en ese doble juego, la compra de volúmenes reducidos de gas. Esto podría aparecer como el primer paso hacia futuras importaciones masivas. De hecho, los negociadores norteamericanos así lo expusieron ante la opinión pública una vez que se llegó a un acuerdo con México.

Pero lo que no podía arriesgar Carter era llegar a un acuerdo en donde incluso pequeños volúmenes de gas fueran adquiridos a un precio alto para los consumidores norteamericanos. En plena crisis con Irán, el presidente-candidato de los Estados Unidos tenía que demostrar que era capaz de salvaguardar los intereses de su país.

Así, la delegación norteamericana alegraría que el gas mexicano no desplazaría el combustible utilizado en el consumo residencial, que era justamente el número dos. El gas desplazaría al combustible utilizado en la industria, el combustible número 6, un producto residual y de mucho menor valor en el mercado internacional.⁶⁰ El precio del gas mexicano se fijaría pues con base en el de este combustible. Así lo haría saber Schlesinger en una declaración, poco antes de renunciar a su cargo, en el mes de julio.⁶¹

De manera que para fines de ese mes, después de cuatro rondas de conversaciones, las negociaciones llegaban a un *impasse*. Si bien en el volumen de

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Uno más uno*, 21 de julio de 1979.

venta parecía haber consenso, no lo había en la fijación del precio. Los norteamericanos propondrían una banda de 3.40 a 3.60 dólares m.p./c., cifras que representaban el precio del combustóleo, mientras que la delegación mexicana plantearía una banda de 3.60 a 4.18 dólares, y manifestaría que toda cifra menor de cuatro dólares tenía pocas posibilidades de ser aceptada.⁶² El *impasse* no dejaba de inquietar a Carter, sobre todo por la diferente perspectiva que habían tomado las negociaciones desde el momento en que su aspiración era asegurar su reelección.

c) *El momento cumbre de las negociaciones*

El verano de 1979 constituyó un periodo muy tenso en las relaciones entre México y Estados Unidos. El elemento que modificó el escenario en el que hasta entonces se habían desarrollado las negociaciones fue la decisión de Carter de convertirse en candidato presidencial. El 17 de julio, dos días después de haberse quejado de la “crisis de confianza” que permeaba su gobierno, Carter pidió la renuncia colectiva de su gabinete. En un intento por revigoriar su mandato, Carter intentó desesperadamente reestructurar su gabinete para poder preparar su futura campaña presidencial.⁶³ El día 21, Carter reconoció públicamente su interés en reelegirse y pidió el apoyo de su pueblo en cuanto se empezaran a manifestar los nuevos cambios introducidos en su nuevo equipo de trabajo.⁶⁴

Entre las renunciaciones que Carter aceptó estaba la de Schlesinger. El Secretario de Energía había contribuido a deteriorar la imagen política de Carter, debido a que la política energética seguida por su ministerio había sido severamente criticada por los grupos políticos del país. Schlesinger mismo reconoció, en el momento de su renuncia, que su permanencia no constituía un “factor de éxito” para las elecciones primarias.⁶⁵

Esta coyuntura modificó la dimensión política que hasta entonces había envuelto las negociaciones sobre el gas. En efecto, una de las primeras metas del presidente-candidato fue mostrar, frente al electorado, su capacidad para hacer frente al problema energético mediante la concertación de un acuerdo con México. Hasta entonces, la apertura de negociaciones había sido planteada en términos de una política energética con objetivos de largo plazo. En ese momento, las negociaciones quedaban envueltas en objetivos eminentemente políticos: revitalizar el liderazgo de Carter para asegurar su continuidad en la silla presidencial.

Se podría decir que el grado de urgencia por llegar a un acuerdo se incrementó. Schlesinger y funcionarios del Departamento de Estado habían avanzado ya que se alcanzaría un acuerdo sobre el gas en la próxima visita de

⁶² *Excelsior*, 2 de agosto de 1979.

⁶³ *Uno más uno*, 18 de agosto de 1979.

⁶⁴ *Uno más uno*, 22 de julio de 1979.

⁶⁵ *Uno más uno*, 18 de julio de 1979.

López Portillo a Washington, planeada para fines de septiembre.⁶⁶ En efecto, Carter no podía arriesgarse a no llegar a un acuerdo antes o el mismo día de la visita de su homólogo mexicano. Más que un fracaso para la política energética del país, hubiera sido un golpe fuerte en la batalla que había iniciado para su reelección. Las negociaciones se habían politizado enteramente.

Los mexicanos entendieron muy bien esto y decidieron capitalizar la situación. Así es como en la cuarta ronda de negociaciones, que se realizó poco después de los cambios en el gabinete de Carter, los mexicanos no sólo lograron asegurar que exportarían sólo excedentes, sino que se permitieron luchar por obtener un precio inicial lo más alto posible. Como ya lo mencionamos, su posición sería de no aceptar un precio inferior a 4 dólares. Esto se anunciaba en un momento en que Canadá aumentaba su precio de venta a 2.80 dólares m.p.c., y advertía que este precio llegaría a los 3.50 dólares para la próxima primavera.

A partir de ese momento, todo parecía indicar que las discusiones se enfocarían en el monto de la cifra inicial y ya no en los principios que guiarían el aumento de los precios. De acuerdo con la información que se filtró en *Los Angeles Times*,⁶⁷ en la cuarta ronda ya se había acordado una fórmula de escalafón de precios basada en los aumentos en los precios mundiales del petróleo. Si bien esto no satisfacía por entero la posición mexicana (que pugnaba por ligarlo al incremento de precios del combustible núm. 2), no la contradecía en su esencia pues de alguna forma se aseguraba que los incrementos obedecieran al movimiento de precios en el mercado internacional.

Ahora bien, parecería ser que los Estados Unidos estaban dispuestos a aceptar esto, siempre y cuando México aceptara como precio inicial un precio inferior al que pedía y que estuviera cerca del valor del combustible. Esto tenía un significado más político que económico, pero los mexicanos estaban considerando esta especie de trueque cuando los cambios introducidos por Carter en su gabinete y sus ambiciones electorales abrieron la oportunidad de “aumentar su porción”.

No obstante, los norteamericanos estaban dispuestos a ceder en casi todos los puntos de la negociación menos en la determinación del precio inicial, que debía ser inferior al pedido por los mexicanos pues los precios del combustible seguían aumentando a medida que se disparaban los precios de la OPEP. Si los norteamericanos estaban dispuestos a pagar más de 2.60 dólares m.p./c. (precio nominal de 1977), lo harían en el entendido de que su posición no se había alterado, pues de pagar en ese momento el precio equivalente que pedía México en 1977, dicha cantidad debería ser de aproximadamente cinco dólares, precio que había alcanzado el combustible núm. 2 en Nueva York el 21 de septiembre, fecha en la que se firmó el acuerdo.⁶⁸

Es muy posible que Tlatelolco y Palacio Nacional estuvieran conscientes

⁶⁶ *Uno más uno*, 21 de julio de 1979, y *Excelsior*, 26 de julio de 1979.

⁶⁷ Esta información también fue publicada en *Excelsior*, 2 de agosto de 1979.

⁶⁸ Véanse los apéndices 2 y 3 en J. Leyva.

del interés de Carter por explotar políticamente el acuerdo. Lo que hicieron, pues, fue empujar las negociaciones hasta el límite que permitía la coyuntura por la que atravesaban los intereses de la Casa Blanca.

Esto era posible no sólo por la urgencia que tenía Carter por concluir un acuerdo a más tardar el día en que se entrevistara con López Portillo, a fines de septiembre, sino porque los mexicanos sabían que Carter se encontraba también presionado por las compañías gaseras y sus respectivos representantes políticos. En efecto, para fines de julio, Brown decide entrevistarse de nuevo con el mandatario mexicano para asegurarle su interés en abrir sus mercados no sólo al gas mexicano sino a otro tipo de productos.⁶⁹ Poco después, el gobernador de Texas, William Clements, se mostraría favorable a la firma del acuerdo. Clements ofreció proponer una legislación que lograra la igualdad de derechos de los indocumentados mexicanos.⁷⁰

Para bloquear las negociaciones, Carter decidió que su embajador en México, P. Lucey, se entrevistara con López Portillo. Según J. Kraft, un cronista que estuvo muy ligado a la negociación norteamericana, Lucey saldría convencido de su entrevista con el presidente mexicano de que se aceptaría un precio de 3.40 dólares, la cifra más baja dentro de la banda propuesta por los norteamericanos.⁷¹ Así lo haría saber a Washington, que mandaría nuevamente su equipo de negociación el 9 de agosto. Un par de días antes, Carter había manifestado su optimismo por llegar a un acuerdo el día de su encuentro con su homólogo mexicano.⁷² Pero los representantes norteamericanos irían a México para salir frustrados una vez más de los pasillos de Tlatelolco.

No sabemos cuáles eran los móviles de Lucey para enviar señales tan equívocas a Washington. Quizá el objetivo deliberado de esta maniobra fue hacer aún más confuso el clima en que se desenvolvían las negociaciones. Una segunda explicación podría ser que el embajador, en un intento por aislar a Tlatelolco en las negociaciones, trató de abrir un "segundo frente" para tratar de contrarrestar la "línea dura" de J. Castañeda.⁷³

Como quiera que sea, el resultado de la maniobra hizo más confusa la atmósfera en donde se desenvolvían las negociaciones. La respuesta que daría el Departamento de Estado ante el fracaso por llegar a un acuerdo con México, sería que los mexicanos estaban dispuestos a aceptar el precio pedido por Estados Unidos a cambio de que éste aflojara las leyes de migración y facilitara el acceso a las importaciones mexicanas.⁷⁴ Planteado en esos términos, la incapacidad para llegar a un acuerdo recaía por entero en la "intransigencia" de la posición mexicana y no en la de los norteamericanos. Esto era una forma

⁶⁹ *Uno más uno*, 31 de agosto de 1979.

⁷⁰ *Uno más uno*, 15 de agosto de 1979.

⁷¹ J. Kraft, p. 176.

⁷² *Excelsior*, 8 de agosto de 1979.

⁷³ Según Kraft (p. 177), López Portillo había aceptado ese precio, pero Castañeda se había encargado después de disuadirlo.

⁷⁴ *Uno más uno*, 15 de agosto de 1979.

de salvar la imagen de Carter en caso de que no se llegase a un acuerdo dentro de los límites previstos.

Esto llevó a que días después Relaciones hiciera público por primera vez, en su comunicado del 17 de agosto, el estado de las negociaciones. En él, Castañeda desmentía que se hubiera aceptado un precio determinado a cambio de concesiones en materia de comercio o de indocumentados. Lo que estaba en discusión eran los principios bajo los cuales se determinaría el precio inicial de venta y su revisión en el futuro. Respecto al primer punto, Relaciones anunciaba ya su posición conciliadora: el precio de venta sería determinado de acuerdo con los combustibles que el gas sustituiría y que se cotizaran en el mercado internacional. La posición mexicana ya no se aferraría a ligarlo solamente al precio del combustible núm. 2. Por lo que toca al segundo punto, se había convenido que la revisión de precios se realizaría cada trimestre, según una fórmula acordada previamente por los dos gobiernos.⁷⁵

Planteada en estos términos, la posición mexicana aparecía ante la opinión pública más bien conciliadora que verdaderamente intransigente, tal y como había sugerido el Departamento de Estado. El verdadero punto de conflicto era el precio inicial de venta que, por razones más políticas que económicas, la parte norteamericana quería conseguir a su nivel más bajo.

Es así como la tensión llega a su punto culminante cuando Washington, impaciente, decide recurrir al "gran garrote" para disciplinar a su vecino. El 23 de agosto, Robert Krueger, el embajador especial nombrado por Carter para coordinar en Washington los asuntos con México, hizo pública una nota que el Departamento de Estado había mandado a México el día anterior, en la que se pedía a este país iniciar discusiones sobre posibles compensaciones por daños causados por el derrame del Ixtoc I.⁷⁶

Si bien la redacción de la nota no había quizás causado gran sorpresa en México, resultó sin duda desconcertante el que fuera hecha pública antes de que el Departamento de Estado hubiera recibido una respuesta oficial de los mexicanos. En efecto, tanto Relaciones como el Ejecutivo estaban al tanto de las maniobras iniciadas desde principios de agosto por el Departamento de Estado y la Procuraduría de Justicia para levantar una demanda por daños y gastos de limpieza a México, a medida que las manchas del Ixtoc I se acercaban a las costas texanas. De hecho, ya para entonces guardacostas y técnicos norteamericanos maniobraban en costas mexicanas con el "consentimiento" de México para ayudar a los esfuerzos de éste por contener el derrame. El Departamento de Estado ya había incluso propuesto al gobierno mexicano la elaboración de un plan de emergencia para futuras pérdidas de petróleo en el Golfo de México.⁷⁷

Lo que más irritó sin duda a los mexicanos fue el haber hecho la nota pública, sin respetar siquiera la ortodoxia de los cánones diplomáticos (cono-

⁷⁵ *Uno más uno*, 18 de agosto de 1979.

⁷⁶ *Excelsior*, 24 de agosto de 1979.

⁷⁷ *Excelsior*, 8 de agosto de 1979. *Uno más uno*, 11 y 16 de agosto de 1979.

cer previamente la respuesta mexicana), en un momento en que las negociaciones del gas se habían paralizado prácticamente. Aún más, para darle todo su contenido político a la publicación de la nota, Krueger manifestaría ese mismo día, en conferencia de prensa, que la reunión entre los dos presidentes podía llegar a suspenderse.⁷⁸

De esta forma Washington hacía recordar a su vecino su posición de fuerza. La contigüidad geográfica le había dado sin duda valor estratégico a las reservas de hidrocarburos de México. Washington estaba dispuesto a aceptarlo así; pero esta contigüidad geográfica era, paradójicamente, la fuente misma de su vulnerabilidad. Por ella, México hacía cómplices a los norteamericanos y les cedía derechos de complicidad por hacerlos compartir los males que le aquejaban. Esta vez la carta que tenía Washington en sus manos no era la de los indocumentados, ni la del comercio, sino la de exigir derechos por “compartir” las aguas contaminadas que le mandaba su vecino.

Pero la respuesta de la Secretaría de Relaciones fue inmediata y tajante: rechazaba los términos en que estaba redactada la nota por no existir, con base en el derecho internacional, una responsabilidad legal internacional que comprometiera a PEMEX o al gobierno mexicano.⁷⁹ Al día siguiente, el Departamento de Estado lamentó la “intransigencia” del gobierno mexicano para iniciar pláticas al respecto, subrayando que esto no constituía una presión para los mexicanos. Lo que significaba que la nota de Krueger no era el producto de una mera “indiscreción” para temperar las pretensiones de los mexicanos; Washington estaba dispuesto a “castigarlos” si se empeñaban en llevar su rebeldía hasta sus últimas consecuencias.⁸⁰ Ese mismo día López Portillo puso en duda su entrevista planeada con Carter para el 28 y el 29 de septiembre.⁸¹

En este momento la tensión llegaría a su punto culminante. La noticia de una eventual cancelación de la visita pondría, según palabras de Kraft, a la Casa Blanca en una situación de “semipánico”.⁸² Anular la visita no implicaba solamente posponer las negociaciones para tiempos mejores, sino significaría una verdadera crisis en las relaciones entre los dos vecinos que debilitaría considerablemente la plataforma electoral de Carter.

Para los mexicanos, esta situación tampoco significaba la mejor salida al

⁷⁸ Las declaraciones de Krueger fueron hechas en términos muy equívocos. Cuando se entrevistó con los funcionarios de la embajada mexicana, aseguró que en sus declaraciones ni siquiera había mencionado el nombre de López Portillo. Véase la nota del corresponsal de *Uno más uno*, del 24 de agosto de 1979. Según este corresponsal, Carter pidió, no obstante, al Consejo Nacional de Seguridad, hacer un balance sobre las posibilidades y los beneficios de anular la visita. *Uno más uno*, 15 de septiembre de 1979.

⁷⁹ *Excelsior*, 24 de agosto de 1979.

⁸⁰ *Uno más uno*, 25 de agosto de 1979.

⁸¹ Interrogado sobre su próxima visita a la Casa Blanca, López Portillo respondió: “Si se realiza, ya que por ahí oí decir que había dudas, el propósito creo que es bueno, así como que platiemos de las cosas que hay, si es que existen cosas de qué platicar. Vamos a ver”. De hecho, esto era una respuesta a lo que había afirmado Krueger el día anterior. *Uno más uno*, 25 de agosto de 1979.

⁸² J. Kraft, p. 177.

impasse en que se encontraban las negociaciones. Mediante una decisión de tal magnitud, los mexicanos tenían mucho que perder y poco que ganar. Podían contribuir al derrumbamiento de la carrera política de Carter, pero sabían que la Casa Blanca lo cobraría muy caro. Carter tenía en sus manos cartas poderosas que podía utilizar para neutralizar gradualmente los proyectos emprendidos por el Estado mexicano. Las posibles demandas por lo del Ixtoc I eran sólo el ejemplo más inmediato de la evolución que podían conocer las relaciones entre vecinos. Aún más, Carter tenía en esos momentos la incertidumbre del futuro a su favor. Dada su decisión de reelegirse, los mexicanos no podían arriesgarse a romper abiertamente con un presidente que tenía la posibilidad de quedarse en su puesto por un periodo que rebasaría incluso el de López Portillo.

En este momento, los mexicanos tocaban las fronteras de su autonomía, definidas por los compromisos económicos, políticos y estratégicos que lo han ligado con los Estados Unidos. La diplomacia mexicana se puede permitir momentos de tensión y de conflicto con Washington, pero la confrontación abierta y directa está definitivamente excluida. Y no porque México tema una invasión directa de su vecino, ni siquiera quizás para proteger la seguridad de los campos petroleros, sino porque como lo recordaría Colby sólo unas semanas antes, Washington posee un arsenal de "premios y castigos" destinados a normar la conducta de los mexicanos.

La diplomacia de Washington hacia México difícilmente se podría interpretar como la imposición de tal o cual política que los norteamericanos consideren que el país debiera seguir. El objetivo de Washington es señalar, en cada momento de conflicto, el límite hasta donde los mexicanos pueden ir. Y si los mexicanos están dispuestos a rebasar esa frontera, por demás fluctuante, pues no sólo está definida en términos estructurales sino por intereses coyunturales, Washington está dispuesto a "reprender" inmediatamente los pasos de más que dé su vecino.

En esto consiste quizás la relación asimétrica que caracteriza la diplomacia entre los dos países y que el petróleo por sí mismo no pudo ni podrá alterar. Los hidrocarburos ampliaron, cierto, el espacio de acción de México. Pero las fronteras a esa acción han estado definidas esencialmente por Washington y no por México. Lo que Estados Unidos está dispuesto a negociar si los mexicanos tienen la fuerza y la voluntad para hacerlo, es todo aquello que está inscrito dentro de la frontera de lo negociable. Y aun así, dentro de ese espacio de negociación delimitado escrupulosamente por Washington, los norteamericanos están dispuestos a ceder lo mínimo y a pedir lo más que México pueda dar. Washington podrá sin duda considerar como "amigos" a los mexicanos, pero ello no significa el otorgamiento de concesiones gratuitas. Todo exige un *quid pro quo*; de ahí que la fuerza que los mexicanos puedan tener en el círculo de lo negociable, estará en función de todo lo que puedan dar, lo que quiere decir que en la medida en que Washington suprima los obstáculos materiales y simbólicos para obtener de su vecino lo que quiere, los mexicanos debilitarán, hasta reducir a la simple retórica, su capacidad negociadora. En un sen-

tido contrario, se podía decir que en la medida en que los mexicanos defienda, protejan e incluso incrementen todo aquello que es valorado por el gran vecino, su capacidad negociadora se incrementará.

El verano de 1979 resulta así aleccionador para la diplomacia mexicana. Querer rebasar las fronteras de lo negociable puede implicar costos muy altos que pueden minar las bases mismas que sustentan la capacidad de negociación del país. De manera que México y Estados Unidos decidieron enfriar sus pasiones, retroceder en sus pasos y sentarse de nuevo en la mesa de negociaciones. Esta vez, el mismo Castañeda restablecería el clima propicio para reabrir las discusiones.

El 27 de agosto, Castañeda confirmaba que la entrevista entre los dos presidentes se llevaría a cabo el 28 y el 29 de septiembre. Pero al mismo tiempo que afirmaba que el Departamento de Estado no había formulado una demanda formal por lo del Ixtoc I, ese mismo día dicho ministerio planteaba que, para que continuaran "las relaciones amistosas", México debía aceptar las discusiones para determinar su responsabilidad oficial en el derrame.⁸³

Al día siguiente, en una llamada telefónica a Washington, la Secretaría de Relaciones se mostraba dispuesta a entrevistarse con funcionarios de alto rango para llegar a un acuerdo. Así fue como el subsecretario de Estado, Warren Christopher, encabezaría la comitiva que se entrevistaría con el canciller mexicano el 29 y el 30.

En esta ocasión, Castañeda propuso un precio de 3.75 dólares y Christopher, con una serie de argumentaciones técnicas, sugirió el de 3.40. Sin embargo, Tlatelolco se mostró dispuesto a tener una posición conciliatoria en la medida en que se aceptaran dos elementos más: una fórmula de escalafón, sin duda discutida previamente y que estaba basada en el promedio de aumentos de una canasta de crudos, y una cláusula de denuncia en el sentido de que el acuerdo se pudiera terminar 90 días después de que una de las partes así lo hubiera decidido. Ésta era una fórmula nueva que permitía a México no verse obligado a proveer de gas al mercado norteamericano durante un periodo indefinido.⁸⁴

De hecho los norteamericanos también introdujeron un elemento nuevo: la necesidad de llegar a acuerdos para futuros percances que pudieran dañar el espacio terrestre o marítimo de uno de los vecinos. Lo del Ixtoc I fue discutido en esta ocasión con Castañeda,⁸⁵ pero ya no tanto con la intención de levantar demandas contra México sino para abrir las discusiones para llegar a un acuerdo previendo futuros accidentes.

Christopher regresaría a Washington para reconsiderar la posición mexicana. Al mismo tiempo, Tlatelolco haría entender que si no se llegaba pronto a un acuerdo, éste no se lograría el día de la visita. Castañeda sería explícito, al decir que dentro de los puntos que a López Portillo le interesaba discutir

⁸³ *Excelsior* y *Uno más uno*, 28 de agosto de 1979.

⁸⁴ J. Kraft, p. 180.

⁸⁵ *Uno más uno*, 30 de agosto de 1979.

no estaba el de la energía, sino el del comercio y el de los indocumentados. De no llegarse a un acuerdo previo, las conversaciones se podían prolongar varios meses más.⁸⁶

Así es como Christopher regresa el 19 de septiembre para llegar a un acuerdo definitivo. El acuerdo sería anunciado a la opinión pública el día 21, una semana antes de la entrevista entre los dos presidentes. El acuerdo en sí no reflejaba más que la conciliación a la que tuvieron que llegar ambas partes. México se comprometió a vender 300 MM.p.c./d., volumen que pudo defender hasta el último momento. El documento hacía notar que las exportaciones mexicanas serían sólo excedentes de gas asociado, y que si bien el contrato no tenía límite de tiempo, éste podría tener término cuando una de las partes así lo juzgase pertinente, previo aviso de 180 días (y no 90 como lo propuso Castañeda).

El precio inicial fue de 3.625 dólares por m.p.c., sin duda una cifra de transacción, pero que reflejaba más bien el precio del combustible núm. 6 que el del núm. 2, tal y como lo había pugnado la parte norteamericana. Esto constituye una concesión de México.⁸⁷ No obstante, se previó que este precio inicial se podría revisar si antes de enero de 1980 (fecha en que comenzarían las exportaciones) el precio del gas natural de "fuentes comparables" excedía el precio acordado —una franca alusión a Canadá, que para entonces estaba también dispuesto a aumentar sus precios.

Por último se acordaron revisiones trimestrales en los precios, con base en los aumentos de una canasta de crudos que en ese momento no se hizo pública. Esto no sólo crearía cierta confusión en México, sino permitiría que los funcionarios norteamericanos, al anunciarlo ante la opinión pública de su país, minimizaran la importancia de este punto y aclamaran la victoria que obtuvieron sobre el precio inicial de venta. Después se sabría que la canasta de crudos bajo los cuales se calcularían los incrementos del precio serían los siguientes: el árabe ligero, el Algeriah Saharan, el Forties del Mar del Norte, el Tía Juana de Venezuela y el Istmo de México.⁸⁸ Estos criterios no contradecían el espíritu de la posición mexicana.

Pero el acuerdo significó sin duda un triunfo político para Washington. Carter, Christopher y el equipo que junto con él logró el acuerdo, lo anunciarían antes que nada como "el gran negocio", pues calculaban que con esa cantidad sustituirían, a un precio competitivo, hasta 53 000 b.lpd. provenientes de la OPEP. Christopher agregaría que el acuerdo no sólo tenía un significado económico, sino que abría una nueva fuente de suministro de energía, que podía ser incluso ampliada y que simbolizaba el buen entendimiento de los dos gobiernos. Christopher recalcaría que, de haberse fijado el precio de acuerdo con la posición original de los mexicanos, éste no sería de 3.625 dólares sino

⁸⁶ *Uno más uno, y Excelsior*, 1 de septiembre de 1979.

⁸⁷ J. Leyva, apéndice.

⁸⁸ M. Serrato, "Situación actual y perspectivas del gas natural en México", *Cuadernos sobre prospectiva energética*, (29), El Colegio de México, p. 14.

de cinco. Al mismo tiempo, Julius Katz, otro de los integrantes del equipo negociador, advertiría que si bien México intentaba alcanzar y mantener un tope a su producción, el acuerdo significaba la posibilidad de incrementar la extracción de sus hidrocarburos y, por consiguiente, sus exportaciones a los Estados Unidos.⁸⁹

Planteado en esos términos, el acuerdo no hacía más que explotar la coyuntura del momento para fortalecer la imagen política de Carter. Pero ello no dejaba de crear costos políticos para el gobierno mexicano. Por un lado, Washington subrayaba el hecho de que los mexicanos tuvieron que ceder en una de sus peticiones fundamentales: la fijación del precio inicial de venta. Por otro lado, Washington minaba al mismo tiempo la posición intermedia que México intentaba jugar en el mercado internacional y que sería anunciada unos días después, en la ONU, con la propuesta de un Plan Mundial de Energía, pues las declaraciones de Carter y de Christopher hacían ver a México como la fuente de hidrocarburos capaz de desplazar los suministros de la OPEP y de debilitarla en el mercado internacional —un elemento más que explicaría la frialdad con la que fue recibido el plan de López Portillo por los miembros de la organización.

Ahora bien, el precio pactado en ese momento era sin duda superior al de Canadá. Pero en febrero del año siguiente, los canadienses subieron el precio de su gas a 4.47 dólares. Este precio era superior al pactado por los mexicanos, incluso si se le aplicaba la fórmula de escalafón acordada. No obstante, en marzo, a petición del gobierno mexicano, las autoridades norteamericanas aceptaron sin mayor problema igualar el precio mexicano con el de Canadá,⁹⁰ lo que confirma que si Washington se aferraba en el verano de 1979 a obtener un precio con base en sus criterios, lo hacía por razones más políticas que económicas. El acuerdo tenía que presentarse como un éxito, en todos los sentidos, para los Estados Unidos, en un momento en que Carter se esforzaba por convencer a sus compatriotas sobre sus habilidades como jefe de Estado.

Por último, la firma del acuerdo permitiría que Carter pudiera invitar a cenar a su homólogo mexicano, unos días después, y explotar el acontecimiento ante la opinión pública de su país como símbolo del “buen entendimiento” entre los dos vecinos. Todo ello dirigido a un electorado de origen latinoamericano, cuyo peso en la vida política de los Estados Unidos es cada vez más importante.

No obstante, Carter no dejaría pasar la oportunidad para recordar a su homólogo la conveniencia de concluir acuerdos para evitar y eliminar daños en el ambiente.⁹¹ Si bien es cierto que Carter explicitó que ello no significaba

⁸⁹ *Uno más uno y Excelsior*, 22 de septiembre de 1979.

⁹⁰ M. Serrato, p. 14.

⁹¹ *Excelsior*, 30 de septiembre de 1979. Un año después, el 25 de enero de 1980, ambos países firmarían un Plan Común de Emergencia que prevé la toma de acciones conjuntas en caso de accidentes susceptibles “de afectar considerablemente sus zonas marítimas”. Este acuerdo entraría en vigor por cinco años. *Comercio Exterior de México*, edición francesa, vol. 26 (3), marzo de 1980, p. 91.

una demanda de indemnización por lo del Ixtoc I, no quedó claro si la firma de un acuerdo crearía el marco bajo el cual, en el futuro y si Washington lo juzgaba políticamente conveniente, se podría fundar una demanda.

CONCLUSIONES

Las dos fases de las negociaciones del gas ayudan a entender los mecanismos de la diplomacia mexicana. En 1977, la situación económica del país y los intereses dominantes en materia energética en Washington, no contribuyen a fortalecer el poder negociador de México. Pero la capacidad de negociación del país no depende solamente del ajuste entre sus posibilidades materiales de acción, sino también de la voluntad política para movilizarlas hacia la obtención de objetivos concretos. La fragilidad en las posibilidades materiales de acción de un país puede explicar su debilidad en la negociación, pero no justifica la ausencia de una voluntad o de una estrategia para llevarla a cabo.

No obstante, en 1977 se puede apreciar, a la par de una fragilidad en las posibilidades materiales del país, la ausencia de una estrategia negociadora por parte de PEMEX. Díaz Serrano se lanza a la construcción del gasoducto sin contar con la visión política que tal empresa exigía. La forma en que el director manejó las negociaciones demostraba su desconocimiento de los principales actores y de sus intereses respectivos en el tablero energético norteamericano.

Díaz Serrano justificó su proyecto de exportaciones masivas sólo con consideraciones estrictamente comerciales. Sin embargo, detrás del "negocio redondo" que prometía a los mexicanos, no hizo más que seguir una política que beneficiaba en última instancia a las compañías gaseras y a algunos bancos norteamericanos. El error de percepción política del director de PEMEX fue suponer que lo que podría ser un negocio "seductor" a los ojos de algunas compañías privadas norteamericanas, podría también serlo para los intereses más amplios de la Casa Blanca.

El fracaso en el primer *round* de las negociaciones no puede explicarse por el momento difícil por el que atravesaba la economía del país. Es producto de la falta de habilidad política de PEMEX y de la ausencia de una verdadera estrategia de negociación del Estado. No se puede decir tampoco que Washington llegó a imponer su posición frente a los mexicanos. Lo hizo, en todo caso, frente a las compañías gaseras. El gobierno norteamericano no hizo más que explotar los pasos en falso del director de PEMEX para hacer prevalecer su posición frente a las compañías y frente a México.

Las condiciones en las que la segunda fase de las negociaciones se desenvuelve son diferentes. Las capacidades materiales, tanto internas como externas del país, se habían fortalecido en ese momento. La posición mexicana no se plantea en términos de necesidad, sino de posibilidades de exportación sujetas a la obtención de concesiones. A diferencia de 1977, durante el segundo *round* existe una verdadera voluntad de negociación de la parte mexicana, que se construyó alrededor de las estrategias de Patrimonio y Relaciones.

Del lado de Patrimonio, la posición fue defender un tope a la exportación, juzgado necesario si se quería racionalizar la explotación de los hidrocarburos de acuerdo con las necesidades económicas del país. Por parte de Relaciones, la posición fue saber jugar y explotar a su favor la coyuntura internacional y la coyuntura política en Estados Unidos, con el objeto de maximizar la capacidad de negociación del país. Las negociaciones se condujeron con habilidad y se llevaron hasta sus límites.

No obstante, desde el momento en que los mexicanos mostraron su habilidad para combinar adecuadamente su capacidad y su voluntad de acción, Washington se apresuró a marcar las fronteras de lo negociable entre los dos países. Con ello no queremos decir que no existen márgenes de acción para México; al contrario, esos márgenes se definen por la habilidad de los mexicanos para combinar adecuadamente los elementos de poder con que cuentan para lanzarse a una negociación. Pero las fronteras de esos espacios están delimitadas no necesariamente por las prioridades "vitales" de Washington, sino por los intereses muchas veces coyunturales que en un momento persigue la Casa Blanca.

Si en los momentos favorables para México las fronteras de lo negociable están delimitadas por Washington, habría que preguntarse, cuando la coyuntura le es favorable, cuál es el espacio mínimo que los mexicanos están dispuestos a defender frente a Estados Unidos. Desafortunadamente, de nuestro análisis no se pueden desprender reflexiones al respecto. En la primera fase de las negociaciones, con todo y coyuntura adversa, el gobierno mexicano no tenía nada que defender pues no tenía la voluntad para hacerlo. En ese momento, no existe una política de negociación. La diplomacia mexicana se deja llevar por un juego cuyas reglas se dictan en Washington, y que al gobierno mexicano no le interesa modificar. En la segunda fase, el Estado se dota de una estrategia negociadora; el país no sólo defiende algo sino modifica los elementos que constituyen el teatro de la negociación. Pero en ese momento la coyuntura es enteramente favorable a México.

Nuestro análisis nos ofrece puntos de reflexión sobre lo que se podría llamar la "voluntad negociadora" del país, también sobre las posibilidades y consecuencias de una política de "adaptación" seguida por el Estado cuando carece de una voluntad negociadora frente a Washington. Pero la diplomacia mexicana no siempre se desenvuelve en teatros que le son enteramente favorables, ni siempre está desprovista de una voluntad política en los momentos difíciles. Habrá que hacer análisis que nos permitan detectar los mecanismos en juego en lo que se podría llamar la "voluntad defensiva" de la diplomacia mexicana.

Finalmente, las negociaciones del gas nos hacen reflexionar sobre los mecanismos internos que intervienen en la elaboración de la política exterior mexicana. Entre 1977 y 1979, PEMEX pierde el monopolio de la política petrolera, al menos en su aspecto internacional. Es como si el gobierno se hubiera deslizado de una política pragmática justificada por el espectro de la crisis, hacia una diplomacia más activa fincada en las nuevas posibilidades que se

abrían al país. El fiasco del gasoducto constituye una razón de peso que podría explicar este giro. Sin embargo, creemos que la clase política mexicana no siempre actúa en consenso.

Más que un cambio sustancial en la política petrolera, el giro del gobierno puede interpretarse como una prueba de conciliación entre las corrientes más opuestas que se disputaban la elaboración de la política petrolera internacional. A pesar del fracaso de las negociaciones de 1977, y de los errores evidentes acumulados por el director de PEMEX, éste permaneció en sus funciones hasta el verano de 1981. Explicar esto sólo por los lazos de amistad que lo ligaban con el primer mandatario, resulta difícil. Creemos que Díaz Serrano representaba una corriente de opinión dentro del Estado, de peso y que se identificaba —por una variedad de intereses— con la política expansionista, pragmática y desprovista de toda filosofía política y económica de alcance nacional que seguía el director de PEMEX.

Si esto fuera cierto, se podría suponer que el Ejecutivo no giró incondicionalmente hacia el discurso y la práctica que se desplegó en Patrimonio y Relaciones. Le permitió simplemente fortalecerse en la clase política aprovechando la coyuntura interna e internacional. De esta manera creaba un contrapeso a las ambiciones de PEMEX.

Esta especie de equilibrio interno, necesario quizás para ciertos proyectos, puede explicarse por la naturaleza del sistema mexicano. Dado que la elaboración de políticas públicas no pasa ni por el Congreso ni por la lucha entre partidos, ésta se resuelve por una serie de ajustes y transacciones internas entre los grupos que conforman la élite política del país. Falta aún por estudiar la naturaleza de esos equilibrios y transacciones. Falta aún reflexionar también sobre la naturaleza y el alcance de los compromisos de esta clase política frente a sus propios proyectos de desarrollo y de política internacional. ¿Cuáles son sus prioridades cuando lleva a cabo dichos proyectos? ¿Son acaso objetivos de muy corto plazo, como por ejemplo la legitimación de un periodo presidencial o la defensa de una disciplina cuando se acelera la atomización en los últimos años de un sexenio? ¿O son acaso metas de largo plazo, como se dijo durante el sexenio pasado, en el sentido de redefinir la política de desarrollo económico y de poner en marcha una diplomacia de “potencia media”? ¿O es quizás un compromiso estratégico entre estos dos tipos de objetivos? Esto nos llevaría a pensar que el “interés nacional” está definido, más allá de la retórica, por la preocupación de una clase política que busca en última instancia su continuidad y su supervivencia mediante la adaptación de su discurso y de sus prácticas a las exigencias que surgen de la modificación del medio interno y externo en el que operan. He aquí otra veta de análisis para las investigaciones en relaciones internacionales.