

LAS VENTAS DE CRUDO MEXICANO PARA LA RESERVA ESTRATÉGICA PETROLERA DE ESTADOS UNIDOS

CLAUDIA FRANCO HIJUELOS

I

MÉXICO ES UN PAÍS SUMAMENTE DEPENDIENTE de sus ventas de petróleo al exterior, actualmente atraviesa por problemas financieros de gran envergadura y su experiencia en el manejo de la política de exportación frente a un mercado siempre cambiante es limitada. Las ventas de crudo mexicano para la Reserva Estratégica Petrolera (REP) de Estados Unidos han sido una parte esencial de esa política; al analizarlas se esclarecen las razones mexicanas para vender y las norteamericanas para comprar.

El contexto petrolero mundial y la situación económica interna de México son las variables básicas que han influido sobre el proceso que siguieron las ventas a la REP. A fines de los años setenta, el potencial petrolero mexicano trajo divisas y mayor crédito externo; se esperaba que esto se tornara en una actitud positiva de Estados Unidos respecto de problemas bilaterales, importantes para México, como los de trabajadores indocumentados y el comercio.¹ El enorme interés norteamericano por la nueva riqueza petrolera de su vecino,² y por los beneficios que ésta podría traerle a México, en caso de que supiera aprovecharla, contribuyeron a completar el panorama optimista del futuro mexicano a los ojos de ambos países.

Uno de los frágiles supuestos del plan mexicano para hacer fructificar su nueva riqueza, el mercado petrolero favorable a los exportadores, no tardó en modificarse. En junio de 1981, el exceso de oferta en el mercado provocó una baja considerable en los precios del crudo (de alrededor de cuatro dólares por barril, en el caso mexicano). Pensar que

¹ Jorge Castañeda, "En busca de una posición frente a Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 2, octubre-diciembre de 1978, pp. 299-302.

² Ver por ejemplo: U.S. Comptroller General, *Prospects for a Stronger U.S. Mexico Energy Relationship*, Report to Congress, Washington, D.C., mayo de 1980 y David Ronfeldt, Richard Nehring y Arturo Gándara. *Mexico's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980s*. Santa Mónica, Rand Corporation, 1980.

esta baja —causada tanto por la recesión económica en países desarrollados (los principales consumidores de energía e hidrocarburos), las políticas de reducción en el consumo y el desarrollo de fuentes alternativas, cuanto por los altos inventarios de crudo de los países productores y las compañías petroleras— sería un fenómeno transitorio, fue una mera racionalización de la esperanza.³ Para un país que depende del petróleo para el 50% de sus ingresos de divisas, dos terceras partes de sus exportaciones de mercancías y el 25% del total de los ingresos tributarios del gobierno federal,⁴ el problema iría más allá del corto plazo. Sin embargo, se encontró una manera de salvar las necesidades financieras inmediatas en forma rápida e indolora por las ventas a la Reserva que se contrataron ese año. Se estaba comprando tiempo para ampliar el reducido espacio de maniobra que dejaba la crisis. Como se verá más adelante, aunque éste no ha sido el único contrato para abastecer la Reserva, sí ha sido el de mayor duración (septiembre de 1981 a agosto de 1986).

El crudo vendido para ser almacenado en la Reserva Estratégica Petrolera de Estados Unidos le significa a México beneficios económicos considerables tanto por los ingresos recibidos, como por la oportunidad con que se han contratado las ventas. Otros beneficios fueron el mayor acceso al mercado petrolero internacional, en el caso del contrato de 1978, y la expansión de las exportaciones petroleras mexicanas en condiciones de demanda mundial débil y con tendencias marcadas a la baja, en el de 1981. Con el de 1982, se completó el crédito puente para el rescate financiero mexicano articulado por el gobierno norteamericano. Para Estados Unidos, las compras a México ofrecen varias ventajas económicas y de seguridad energética. Primero, los costos de transporte del crudo a los centros de almacenamiento en los estados sureños de Luisiana y Texas son menores que los procedentes de otros proveedores. En segundo lugar, los contratos se suscriben directamente entre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el departamento de energía estadounidense, por lo cual no existen intermediarios. Tercero, al cumplir con sus contratos para la Reserva, México ha demostrado ser un

³ El entonces director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, tomó la decisión de rebajar los precios del petróleo exportado por México en cuatro dólares por barril. Después de su renuncia se aumentaron los precios de exportación en dos dólares por barril durante un breve lapso, hasta que hubo que volver a rebajarlos para evitar seguir perdiendo mercados y divisas.

⁴ René Villarreal, "De la industrialización sustitutiva a la petrodependencia externa y de sustitución de importaciones", en Héctor E. González (comp.), *El sistema económico mexicano*, México, D.F., Premiá Editora, 1984, pp. 31-35.

vendedor confiable. Por último, las compras para la Reserva contribuyen a la estabilidad financiera mexicana.

Los diversos términos bajo los cuales México acuerda suministrar petróleo a la REP reflejan su grado de debilidad financiera en un momento dado. Puesto que esa condición es dinámica, y en vista del interés del gobierno norteamericano por llenar su reserva, la pregunta que surge es si México debería procurar la negociación oportuna de mejores términos en lugar de recurrir a las ventas de urgencia cuando su situación económica se agrava. Las condiciones del contrato de 1982 resultan ilustrativas acerca de las consecuencias que el país sufrió en circunstancias apremiantes.

II

A fin de analizar las ventas de crudo mexicano para la REP se requiere primero de una explicación sobre las preocupaciones y objetivos que dieron origen al programa de la reserva norteamericana como una forma de protección o un "seguro" energético contra imprevistos.

Desde 1948 Estados Unidos ha sido importador neto de crudo, a pesar de su considerable producción interna. Inicialmente en ese país el petróleo fue un recurso de fácil acceso y suministro seguro. Su economía, como la del resto de las naciones industrializadas en la década siguiente, se fundamentó en el consumo de hidrocarburos como principal fuente de energía.

El cuadro que formaban la tendencia a disminuir en la producción interna, el aumento en las importaciones petroleras para satisfacer la creciente demanda de energía, la proporción de éstas que provenía de países árabes miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la acentuada dependencia energética de Europa Occidental y Japón en 1973, marcó la vulnerabilidad estadounidense al embargo petrolero que le fue impuesto a fines de ese año. También en 1973, las importaciones de crudo en Estados Unidos cubrían el 36% del consumo total de petróleo del país y el 16.5% del consumo total de energía. Los principales compradores de Europa Occidental: Francia, Gran Bretaña, la República Federal Alemana e Italia, importaron ese año entre el 96 y 100 por ciento del petróleo consumido internamente en cada uno, con lo cual cubrieron, Italia, el 73% y Gran Bretaña el 49% de su consumo energético interno total.⁵ Empero, no era diferente la situación

⁵ Robert J. Lieber, "Economics, Energy, and Security in Alliance Perspective", *International Security*, primavera de 1980, p. 143.

de Japón: importaba cerca del 100% del petróleo que consumía, equivalente al 76% de su consumo total de energía.⁶

Hasta 1973, la diversificación de abastecedores no fue prioritaria para los países consumidores, ya que contaban con el virtual monopolio del mercado por parte de las grandes compañías petroleras, las llamadas "siete hermanas". Durante la década de los setenta se produjeron cambios en el mercado mundial a causa de las numerosas nacionalizaciones de los recursos e infraestructuras extractivas de hidrocarburos en países productores del Medio Oriente como Arabia Saudita, Irak y Kuwait. Esto mermó el poder de dichas empresas para determinar niveles de producción y precios, aunque conservaron ventajas por su experiencia e información sobre el comportamiento del mercado, las redes de comercialización y la tecnología petrolera.⁷ Los factores anteriores resultaron definitivos en un mercado como el actual, donde existe exceso de oferta. Mientras que los países productores invierten y corren riesgos, las grandes compañías ejercen el control sobre las variables clave que se han mencionado.

El depender de las importaciones no es peligroso, si las compras se diversifican entre varios productores y existe una gran capacidad de producción no utilizada para satisfacer la demanda de los consumidores. En caso de darse estas condiciones, disminuye la vulnerabilidad a una interrupción en la oferta, la probabilidad de que dicha interrupción sea generalizada, y el riesgo de aumentos sorpresivos en los precios. En el caso de Estados Unidos, su posición como líder del mundo capitalista requiere no sólo la búsqueda de la propia seguridad energética, sino también la concertación de esfuerzos con sus aliados más vulnerables en ese renglón.

El embargo de octubre de 1973 tuvo efectos discordantes en la alianza occidental. La Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) clasificó a los consumidores en "amigos, hostiles o neutrales" según su participación o actitud hacia el conflicto árabe-israelí. Estados Unidos fue declarado enemigo, junto con Holanda y Portugal por su ayuda a Israel, y se prohibió cualquier envío a esos países, mien-

⁶ Raymond Vernon (ed.), *The Oil Crisis*. Nueva York, W.W. Norton, 1976, p. 285.

⁷ Las siete compañías más importantes en el mercado petrolero mundial, que extraían alrededor del 80% de toda la producción petrolera fuera de los países comunistas, Estados Unidos y Canadá hasta antes de las nacionalizaciones de los años sesenta, en 1983 controlaban más del 70% de la capacidad de refinación y el 50% de la capacidad de transporte petrolero del mundo. Peter R. Odell, *Oil and World Power*, Nueva York, Penguin Books, 1983, pp. 13-15.

tras que a otros, como Francia y Gran Bretaña, se les abastecería cuanto petróleo necesitaran. Por otro lado, en la *Carta de los Nueve*, suscrita en Bruselas en noviembre de 1973 por los integrantes de la Comunidad Económica Europea, se apoyaron explícitamente los postulados de la Resolución 242 de la ONU, relativa a la obligación de Israel de poner fin a la ocupación territorial, y la petición de cooperación entre las partes para llevar la paz al Medio Oriente. El gobierno de Washington interpretó esta acción como un alineamiento europeo con los árabes a raíz de la presión ejercida mediante el embargo, y propuso formar un grupo de grandes consumidores petroleros.

Por invitación de la Unión Americana, y en gran medida debido al propósito del secretario de Estado Kissinger de reafirmar el liderazgo norteamericano en el mundo industrializado occidental, se constituyó en 1974 la Agencia Internacional de Energía (AIE), en el seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Firmaron el acuerdo doce naciones, entre ellas Gran Bretaña, Italia, Japón, Noruega y la República Federal Alemana, con la notoria excepción de Francia, que ha permanecido como observador en la Agencia, a la cual se han sumado otros países miembros de la OCDE.

Uno de los objetivos centrales del acuerdo mencionado es responder en forma coordinada y efectiva a las interrupciones en el suministro del petróleo; por tanto, establece para cada uno de sus miembros el requisito de tener una reserva de urgencia suficiente para cubrir 90 días de importaciones petroleras. No existen reglas claramente definidas sobre cómo se usarán las reservas en caso necesario, lo cual podría ir en detrimento de su efectividad o bien aumentar la flexibilidad en su aplicación. Los países consumidores tienen acceso a sus reservas estratégicas según lo estipule su legislación interna, pero no existe ninguna limitación explícita por parte de la AIE a fin de evitar que los socios compartan sus reservas entre sí o para que las usen para deprimir los precios en el mercado.

Es dentro de este marco que Estados Unidos instituyó, en 1975, el programa de la Reserva Estratégica Petrolera, financiado y administrado por el mismo gobierno. En tanto se desarrollan fuentes energéticas alternativas para el abastecimiento interno, una reserva petrolera es un renglón importante de la política energética de ese país puesto que le proporciona seguridad frente a urgencias y es un elemento de negociación en el mercado petrolero. La legislación sobre dicha Reserva no especificó ningún propósito militar cuando fue creada, pero es evidente que constituye un programa esencial en caso de guerra convencional. El Departamento de Defensa podría beneficiarse con la REP

por medio de pedidos de carácter prioritario a las refinerías, las cuales en caso apremiante comprarían el crudo puesto a su disposición. La *Defense Production Act* de 1950 autoriza al jefe del ejecutivo para exigir que los contratos o pedidos relacionados con programas de defensa reciban prioridad en su cumplimiento. Además, se establece que los contratistas que reciban pedidos preferentes deben dar, a su vez, el mismo carácter prioritario a los pedidos que ellos hacen a los proveedores del material necesario para cumplir con los contratos. De esta forma, en caso de interrumpirse el suministro petrolero, el Departamento de Defensa haría su pedido con las refinerías y éstas, por su parte, recibirían acceso preferencial a la Reserva.⁸

En caso de que haya una emergencia, la Reserva permitiría mayor flexibilidad interna y externa en la toma de decisiones. La importancia de poder disponer de una cantidad de hidrocarburos que provea tiempo y espacio de maniobra para definir iniciativas diplomáticas y hacer preparativos militares no se ha subestimado. En un estudio del *National Petroleum Council* (consejo asesor del secretario de Energía) realizado en 1984, se llegó a la conclusión de que la REP sería capaz de mitigar significativamente el impacto de una interrupción de las importaciones petroleras. Se estimó que si se tuvieran 750 millones de barriles almacenados, en caso necesario, el ritmo máximo de vaciado sería de 4.5 millones de barriles diarios durante 30 días.⁹ Actualmente* la Reserva contiene más de 510 millones de barriles; la tasa de vaciado podría ser de 3.5 millones de barriles diarios durante los primeros 90 días, y tasas decrecientes hasta su agotamiento, ya que el ritmo máximo de vaciado baja en relación directa con la disminución de la cantidad de crudo almacenado.

Otra gran ventaja de la Reserva sería la de prevenir su uso, por efectos de la disuasión que ejercería sobre aquellos países exportadores que consideraran necesario implantar un embargo parcial o completo de sus ventas petroleras a Estados Unidos. La reducción de la vulnerabilidad de este país frente a interrupciones en el suministro petrolero, así como su mayor capacidad para apoyar a sus aliados, si éstos son afectados por un corte en el suministro, probablemente haría inútil y con-

⁸ David E. Lockwood, *Strategic Petroleum Reserve: Implications for U.S. Foreign and Defense Policy*. Washington, D.C., 1982, pp. 21-22.

⁹ *The Strategic Petroleum Reserve: A Report on the Capability to Distribute SPR Oil*. National Petroleum Council. Washington, D.C., 1984, pp. 56-61.

*Este artículo se terminó de escribir en septiembre de 1986. Se prevé que el llenado de la Reserva continúe durante el año fiscal 1987 a un ritmo mínimo de 35 000 barriles diarios.

traproducente tal medida para los exportadores que buscaran con ella limitar a los consumidores, especialmente en vista de la situación actual del mercado mundial, marcada por el exceso de oferta y la existencia de capacidad productiva ociosa.¹⁰

Incluso es probable que exportadores como Arabia Saudita, que ha demostrado estar dispuesta a aumentar sus ventas en favor de los países consumidores como hizo en 1979, y aun México, se beneficiarían por la existencia de una reserva norteamericana cuyo uso sería estrictamente para casos de urgencia, ya que no se verían presionados por los consumidores industrializados para compensar con un aumento en su producción los recortes que se dieran en el suministro. Si tal aumento conviniera a los intereses de los exportadores, podría aprovecharse el margen temporal que ofrecen las reservas de Estados Unidos y de los otros miembros de la AIE a fin de definir la estrategia productiva y comercial que mejor conviniera a sus intereses. Sin embargo, desde el punto de vista de la mayoría de los países exportadores, las reservas estratégicas son una medida adoptada por las naciones consumidoras que les permite ejercer cierto poder sobre el mercado petrolero mundial y sobre los exportadores. La flexibilidad de las leyes que regulan el uso de tales reservas en los países que las poseen, Estados Unidos incluido, apunta en esta dirección.

III

A pesar de ser un blanco atractivo para los recortes presupuestarios, por costoso y porque no cuenta con una base política natural entre los electores, el apoyo que ha recibido el programa de la Reserva por parte de los expertos en seguridad y política energética norteamericanos, la industria petrolera y sobre todo el Congreso, ha sido casi consensual.

En 1975, durante el gobierno del Presidente Ford, la idea del desarrollo de una reserva estratégica petrolera con capacidad de hasta 1000 millones* de barriles se incorporó a la *Energy Policy and Conservation Act*. Empero, no fue sino hasta dos años después cuando se inició el almacenamiento de crudo. Entre los estudios y las proyecciones acerca del fu-

¹⁰ La capacidad productiva no utilizada del conjunto de los países miembros de la OPEP según estimaciones recientes es de 10 millones de barriles diarios. Ver, por ejemplo: *World Energy Outlook*, Chevron Corporation, San Francisco, junio de 1986.

*La meta actual es de 750 millones de barriles, suficiente para cubrir las importaciones de crudo durante más de 90 días (requisito mínimo de la AIE) al ritmo de 1985, o sea 4.3 millones de barriles diarios.

turo del mercado petrolero mundial que más influencia tuvieron sobre la política energética en esos años estuvo el realizado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en abril de 1977. En él se previó que la demanda mundial de crudo alcanzaría a la capacidad productiva a principios de la década de los ochenta, y que hacia 1985 sería mayor que la producción, con el consecuente aumento en los precios. Sus proyecciones se fundamentaron principalmente en cálculos del crecimiento económico y de la conservación que lograron los miembros de la OCDE y la capacidad productiva de la OPEP. Aunque consideraron probable que países como México se convirtieran en productores importantes hacia mediados de los ochenta, no estimaron que tal producción aliviaría significativamente la demanda por el crudo de la OPEP.¹¹

La situación que presenta hoy día el mercado es distinta a los pronósticos de la CIA. La demanda petrolera mundial sigue concentrada en los países desarrollados miembros de la OCDE, a pesar de que las naciones en desarrollo han duplicado su consumo desde 1973. El crudo producido por la OPEP, sin embargo, ha pasado de constituir el 55.6% del total mundial en ese año, a tan sólo el 30% en 1985.¹² El aumento en la producción de países independientes de la OPEP y las reducciones en la demanda petrolera de los principales consumidores provocaron un exceso de oferta en el mercado, en 1981, lo que desde entonces se ha reflejado en los precios del hidrocarburo.

El estudio de la CIA, de 1977, publicado unos días antes de que se diera a conocer el primer programa energético estadounidense, el *National Energy Plan* (NEP), contribuyó al impulso que requería el gobierno de Carter para conseguir el apoyo del poder legislativo a fin de aplicar dicho plan. Además, así se facilitó la labor del Presidente respecto de los puntos más importantes de su política de energía, ya que las implicaciones del estudio referidas a la competencia mundial que podría darse por los suministros petroleros en el futuro hacían previsible que hubiese tensiones lo mismo entre el bloque capitalista y el socialista, que al interior del primero, es decir, entre Estados Unidos y sus propios aliados. En 1978 el contenido de la REP aumentó considerablemente; durante ese año la tasa de llenado llegó a 168 000 barriles diarios.¹³

A pesar de las proyecciones de oferta insuficiente en el mercado pe-

¹¹ *The International Energy Situation: Outlook to 1985*. U.S. Central Intelligence Agency. Washington, D.C., abril de 1977.

¹² *Monthly Energy Review*. U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, Washington, D.C., marzo de 1986, p. 109.

¹³ *Strategic Petroleum Reserve Annual/Quarterly Report*. U.S. Department of Energy, Washington, D.C., 15 de febrero de 1986, p. 6.

trolero durante el transcurso de la siguiente década y de la reiteración casi unánime de la conveniencia del programa de la Reserva, se suspendió la compra de crudo para ésta a principios de 1979. Dada la inestabilidad que provocó la revolución iraní el Departamento de Energía puso énfasis en la necesidad de no presionar al mercado petrolero al alza.¹⁴ Según los cálculos, la producción de crudo fuera del bloque socialista resultaría insuficiente para satisfacer la demanda, así que durante la reunión cumbre de Tokio, en junio de 1979, Estados Unidos se comprometió ante Canadá, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y la República Federal Alemana a no aumentar la demanda existente, haciendo compras para la Reserva.

No obstante, cuando a principios de 1980 el mercado se relajó las adquisiciones no se reanudaron inmediatamente, en gran medida debido a que Arabia Saudita se oponía al programa de la REP, amenazando con disminuir su producción en un millón de barriles diarios (entonces producía cerca de 10 millones de barriles al día).¹⁵ Más tarde, y para apoyar los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, en junio de 1980 se aprobó la *Energy Security Act*, por la cual se volvió a abastecer la Reserva. El mercado petrolero registraba cierta estabilidad, y no existía una situación tal que el aumento en la demanda por las compras para la REP presionara al alza los precios del crudo. La tasa mínima de llenado que se estipuló en la legislación fue de cien mil barriles diarios hasta completar 500 millones de barriles.¹⁶

El énfasis que Carter dio al problema energético durante los primeros años de su gobierno, cuando calificó la situación del mercado de "peligro evidente para la seguridad nacional", se tornó más difícil de apoyar con acciones concretas, como el llenado de la Reserva a partir de 1979. La revolución iraní, por otra parte, trajo aumentos en los precios del crudo y el mercado sufrió el llamado "segundo shock petrolero". Aunque el monto de las compras para la REP era mínimo en relación con las importaciones de crudo (168 000 barriles diarios frente a importaciones de ocho millones en 1978), su importancia en términos políticos, por la oposición de Arabia Saudita y por los costos de reducir las importaciones para el consumo corriente, favoreció su suspensión.

¹⁴ *Strategic Petroleum Reserve: Oil Supply and Construction Problems*. U.S. House of Representatives. Washington, D.C., 10 de septiembre de 1979, p. 43.

¹⁵ Thomas J. Moore, "Saudis Vetoed Filling of Oil Reserve", *Chicago Sun Times*, 10 de abril de 1980, reproducido en U.S. Senate, *Strategic Petroleum Reserve and Naval Petroleum Reserve*. Washington, D.C., 18 de abril de 1980, pp. 56-58.

¹⁶ *Energy Policy*, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., marzo de 1981, p. 14.

En 1980 el mercado se estabilizó, y aun cuando la guerra entre Irán e Irak propició aumentos en los precios por la incertidumbre del mercado, la oferta no varió en forma significativa, debido, en primera instancia, al papel de nuevos productores independientes de la OPEP, como Gran Bretaña, México, Egipto y la República Popular China, y en segunda, al aumento en la producción soviética.

Con el fin de mejorar la seguridad energética nacional, incluso antes de ser electo presidente, Ronald Reagan mencionó como una de las prioridades para Estados Unidos la necesidad de reestimar el programa de la Reserva. Aun cuando el mercado petrolero a mediados de 1981 mostrara precios con tendencia a la baja, lo que quizá hubiera hecho más aconsejable una estrategia de contrato a corto plazo para aprovechar las reducciones que se dieran en el mercado *spot*, se recalcó la ventaja de contar con una fuente de abastecimiento seguro y de largo plazo. En agosto de ese año se suscribió el segundo contrato comercial directamente con el gobierno de México. Para el nuevo gobierno norteamericano la suscripción de un contrato de suministro de petróleo a largo plazo constituyó también la muestra del compromiso que tenía con la seguridad energética, en contraste con el gobierno de Carter, que no había logrado cumplir con las metas previstas de llenado.

El riesgo mayor de Estados Unidos al celebrar un contrato comercial abierto y de largo plazo para el llenado de la REP era el antagonismo de la OPEP; pero mientras el mercado de crudo presentara un exceso de oferta, las quejas revestirían un tono poco beligerante. En abril de 1981 el ministro petrolero de Arabia Saudita, Ahmed Zaki-Yamani, había declarado que existían ciertos malentendidos sobre la oposición de su país a la Reserva, que dependía del momento en que se hicieran las compras. Arabia Saudita no las objetaría si se efectuaban "cuando las condiciones del mercado permitieran un aumento en la demanda sin desestabilizar los precios".¹⁷

En el periodo 1977-1981 fue constante el interés del gobierno estadounidense por llenar la REP, lo que favoreció su política exterior y fomentó la unidad y la cooperación entre los miembros de la AIE al cumplirse los requisitos de reservas por país que se habían acordado. Además, la Reserva contribuiría a la seguridad energética de sus aliados europeos y de Japón, países altamente dependientes de importaciones petroleras. En el plano interno, el beneficio potencial sería amortiguar en

¹⁷ David E. Lockwood, *op. cit.*, p. 13, y "U.S. Agrees to Buy Mexico Oil for Stockpile Despite Potential Criticism from Abroad", *Wall Street Journal*, 24 de agosto de 1981.

forma temporal los efectos adversos de una posible interrupción de suministros, y por tanto abrir un espacio de maniobra mayor a fin de tomar las medidas diplomáticas que la situación requiriera.¹⁸ La preocupación esencial del poder legislativo fue la de respaldar la seguridad energética por medio de tal programa, ya que apoyar el llenado de la Reserva constituiría una forma concreta de preparar al país en caso de urgencia.¹⁹

Sin embargo, dicho apoyo no fue unánime, ya que la *Office of Management and Budget (OMB)**, que forma parte de la Office of the President, en repetidas ocasiones se pronunció en contra de la asignación de fondos para la Reserva, o en favor de que se redujeran éstos. Sus argumentos giraban en torno de los altos costos del programa, los cuales planteaban desembolsos inmediatos, frente a los beneficios del mismo, que desde su punto de vista sólo eran potenciales ya que no había seguridad de que la Reserva probara en lo futuro su utilidad. Los esfuerzos por conservar y reducir el consumo energético, según la OMB resultaban proyectos más confiables para invertir los recursos federales.²⁰ Probablemente la perspectiva de esta oficina tuvo cierto grado de influencia sobre la decisión del Ejecutivo de suspender en 1979 el llenado de la Reserva, a la que contribuyeron en mayor medida los factores del mercado y el acuerdo entre los países consumidores, ya mencionados.

IV

PEMEX encabeza las fuentes que suministran crudo para la Reserva, ya que abarca cerca del 35% del total (aproximadamente 172 millones de barriles en diciembre de 1985), incluyendo compras por 13 millones de barriles de crudo mexicano que se hicieron a compañías petroleras extranjeras en 1978.²¹ Además, México es el único país con el que Es-

¹⁸ *Energy Emergency Preparedness: International and Domestic Issues*, U.S. Senate, Washington, D.C., 6 de mayo de 1982, pp. 23-38.

¹⁹ *Strategic Petroleum Reserve: Budget and Policy Implications of the Proposed Moratorium*, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., 30 de mayo de 1985, pp. 10-12.

*La OMB se encarga de ayudar en la labor presidencial de preparar y administrar el presupuesto así como de proporcionar al presidente evaluaciones sobre la operación de las diversas ramas del ejecutivo y sobre la aplicación de proyectos específicos.

²⁰ David L. Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation and Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1982, pp. 111-112.

²¹ U.S. Department of Energy, *Strategic Petroleum Reserve Annual/Quarterly Report* y Richard D. Furiga, *Suitability for the U.S. Strategic Petroleum Reserve and American Refine-*

tados Unidos ha firmado un contrato de largo plazo. Las necesidades internas mexicanas al momento de comprometerse a vender a la Reserva se reflejan en la diversidad de los términos bajo los cuales se suscribieron los tres contratos signados desde 1978, año en que se acordó suministrar 20 millones de barriles de crudo tipo Istmo a precios oficiales, por un total de 288.5 millones de dólares. (Ver cuadro.)

Se iniciaba apenas en México la carrera por aumentar las exportaciones petroleras, y resultaba prioritario lograr introducirse al mercado internacional de crudo, que en ese momento presentaba condiciones de ligera sobreoferta. En 1978 el país destinó a Estados Unidos más del 88% de sus exportaciones.²² La cercanía geográfica, las necesidades de importación de crudo y el interés norteamericano por diversificar sus fuentes de abastecimiento, propiciaron la concentración de las ventas mexicanas en ese importante mercado.

En 1979, 1980 y los primeros meses de 1981 se registraron aumentos constantes en los precios del crudo en el mercado petrolero mundial, pero luego se inició su descenso. El ajuste mexicano a este cambio no fue oportuno y se perdieron clientes, lo que junto con el detrimento en ingresos por la baja de los precios contribuyó a colocar al país en una difícil situación financiera. Los problemas económicos se percibieron entonces como una crisis de liquidez, no de solvencia; una forma sencilla y rápida de obtener divisas para superarlos fue la firma del segundo contrato de venta de crudo para la Reserva.²³ Se vendieron 24 millones de barriles de crudo Istmo y Maya, y a partir de 1982 se han seguido surtiendo a precios oficiales 50 000 barriles diarios de crudo Istmo aun cuando la prensa y revistas especializadas señalaban que México había otorgado un descuento por el petróleo de este tipo, al venderlo en 31.80 dólares por barril.²⁴ En realidad este precio se fijó por una mezcla de crudo Istmo (60%) y Maya (40%), expedido a los precios oficiales de 34.00 y 28.50 dólares por barril, respectivamente.²⁵

ries. Ponencia presentada en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C., noviembre de 1983.

²² *La industria petrolera en México*. México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1984, p. 97.

²³ Albert Fishlow, "Coping with the Creeping Crisis of the Debt", en M.S. Wionczek (comp.), *Politics and Economics of the External Debt Crisis; the Latin American Experience*. Boulder, Westview Press, 1985, pp. 97-144.

²⁴ Ver, por ejemplo, "Se aviva la especulación petrolera", *El Día*, 27 de agosto de 1981 y *Petroleum Intelligence Weekly*, 7 de junio de 1982.

²⁵ *Contract for Purchase of Crude Oil Between Petróleos Mexicanos and the United States Government*, agosto de 1981, Art. 6.

TABLA

Ventas directas de PEMEX a la Reserva Estratégica Petrolera, 1978-1986

<i>Contrato</i>	<i>Año</i>	<i>Millones de barriles</i>	<i>Tipo de crudo</i>	<i>Precio^a (dólares por barril)</i>	<i>Total (millones de dólares)</i>
A	1978	10.00	Istmo	13.25	132.50
A	1979 ^b	10.00	Istmo	15.60 ^b	156.00
B	1981 ^c	6.00	Maya	28.50	171.00
		18.00	Istmo- Maya ^d	31.80 ^d	572.40
B	1982	18.25	Istmo	32.50	593.13
B	1983	18.25	Istmo	29.00	536.50
B	1984	18.25	Istmo	29.00	536.50
B	1985	18.25	Istmo	27.33	498.77
B	1986 ^e	12.15	Istmo	16.60 ^f	201.69
C	1982	5.46	Istmo	—	1 000.00
C	1983	34.64	Istmo	—	—
Total		169.25			4 398.49

FUENTES: Documentos oficiales de Petróleos Mexicanos y del Departamento de Energía de Estados Unidos y *Contract for Purchase of Crude Oil Between Petróleos Mexicanos and the United States Government*, agosto de 1981.

Nota: A: contratos suscritos en 1978 y completados a mediados de 1979.

B: contrato PEMEX I, septiembre 1981 a agosto de 1986.

C: contrato PEMEX II, octubre de 1982 a septiembre de 1983. No se especifica precio, ya que las ventas se hicieron en forma de préstamo pagadero con petróleo, con cierta tasa de interés implícita.

^a Promedio anual.

^b Primer semestre.

^c Septiembre a diciembre.

^d La mezcla vendida consistió en 60% tipo Istmo y 40% Maya, a los precios oficiales de 34 y 28.50 dólares por barril, respectivamente.

^e Enero al 31 de agosto.

^f Promedio estimado de enero a agosto.

Cuando las condiciones del mercado petrolero internacional dificultaban la colocación de volúmenes adicionales de crudo en el exterior y aun el sostenimiento de los ya existentes, la duración del contrato (cinco años) y el hecho de que se acordaran precios oficiales para la venta beneficiaron a México. Estos términos se lograron en virtud de que los problemas financieros mexicanos se percibían como condición de corto plazo; de que los precios internacionales del crudo apenas iniciaban el descenso; además el gobierno de Reagan adquirió un compromiso de

revitalizar el programa de la Reserva, por las ventajas que ofrecía un contrato a largo plazo con México a Estados Unidos.

Al mencionar la relación que guarda Petróleos Mexicanos —como abastecedor de la REP— con el gobierno estadounidense, lo primero que evocan los expertos de ambos países es el contrato que suscribieron PEMEX y el Departamento de Energía en 1982. La explicación es que a pesar de tratarse de un contrato por un monto menor que el de 1981 (aproximadamente el 37% de éste), los términos del segundo resultaron ser tan onerosos para México que lógicamente sentaron un precedente negativo. En agosto de 1982 la situación financiera mexicana se agravó, los precios del crudo siguieron a la baja y las reservas monetarias del país corrían el riesgo de desaparecer.²⁶

El Departamento del Tesoro norteamericano organizó un paquete de 3.5 mil millones de dólares como préstamo puente hasta que se recibiera el crédito necesario de bancos privados y gobiernos acreedores. Estados Unidos aportaría 2 mil millones de dólares y los bancos centrales de otros países industrializados completarían la suma. Aun en retrospectiva es difícil saber si México contaba con alguna opción viable, aparte del último recurso de no pagar la deuda. Sin embargo, a juzgar por la estrecha colaboración que había entre las autoridades financieras estadounidenses, las de otras naciones acreedoras y los bancos comerciales, la vía de nuevos créditos provenientes de diversas fuentes se presentó, si no imposible, sí como una salida poco probable.

A mediados de septiembre de 1982, por ejemplo, se habló de un posible ofrecimiento de Arabia Saudita a México. Se trataba de un préstamo de 12 mil millones de dólares con una tasa de interés muy baja —entre 6 y 8% anual— a fin de que este país pudiera cumplir con el servicio de su deuda externa en 1983.²⁷ Arabia Saudita buscaba evitar que México aumentara sus exportaciones de crudo para poder superar sus dificultades financieras en un momento en que la demanda en el mercado era decreciente. Sin embargo, un acuerdo de tal naturaleza con el país líder de la OPEP, seguramente habría significado otro tipo de compromisos, tales como un límite a las exportaciones petroleras y solidaridad con los precios fijados por esa Organización. El préstamo habría mejorado la situación de México a corto plazo, pero no le habría permitido evitar la renegociación de pagos al principal en noviembre, al expirar la moratoria.

²⁶ Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Nueva York, Group of Thirty, 1984, p. 13.

²⁷ William Chislett, "Mexico in Saudi Loan Talks", *Financial Times*, 18 de septiembre de 1982.

Un préstamo pagadero con crudo era la opción perfecta para el gobierno de Estados Unidos; el Departamento de Energía tenía disponibles mil millones de dólares en la cuenta para adquirir petróleo, y con las entregas adicionales podría cumplir sobradamente las disposiciones de llenado de la REP a una tasa mínima de 100 mil *barriles diarios*. La única condición para suscribir un segundo contrato (además del de 1981, entonces vigente) con PEMEX sería la de obtener un precio tal que fuera más conveniente éste, que acudir al mercado *spot*. Del lado mexicano no podía convenirse abiertamente un precio rebajado por el crudo que se entregaría, so pena de que se acusara al gobierno de malbaratar parte del patrimonio nacional, además de los problemas que acarrearía en las relaciones con otros productores. Finalmente se decidió recibir el préstamo, en el entendimiento de que causaría un interés no especificado.

Se informó acerca del contrato por el cual México obtendría mil millones de dólares por adelantado a cambio de enviar, durante un año, remesas diarias de crudo tipo Istmo, el de mejor calidad. El precio sería el oficial fijado por PEMEX, y no debería ser inferior a 25 dólares por barril ni superior a los 35. Hasta aquí, todo parecía indicar que se trataba de un arreglo comercial ordinario; sin embargo, cuando se anunciaron las cantidades de petróleo que serían vendidas, el total de 40.1 millones de barriles a entregarse a cambio de mil millones de dólares daba por resultado un precio por barril de apenas 25 dólares, lo cual implicaba un descuento de más del 20% sobre el precio oficial vigente de 32.50 dólares. Desde otra perspectiva, si se toma el intercambio de petróleo por dólares como un préstamo en el sentido estricto, puede calcularse la tasa de interés que implicó el mismo, y que resulta de aproximadamente 33.4% anual. La tasa prima (*Prime Rate*) prevaleciente en el mercado de capitales de Estados Unidos a mediados de 1982 era de 16.5%; la interbancaria de Londres (Libor) en el mismo periodo era de 15.28% anual.²⁸ Quedó comprobado el gran espacio de maniobra que tiene el gobierno internamente para utilizar el petróleo a fin de contribuir a aliviar las emergencias financieras del país.²⁹

El gobierno mexicano actuó en forma pragmática al suscribir el contrato de 1982, su situación financiera lo orilló a aceptar los términos desfavorables del mismo. Se demostró que si bien existe una condición de interdependencia financiera y energética entre el país deudor y ex-

²⁸ José Thiago Cintra, "Usura internacional", *Excelsior*, 13 de agosto de 1982.

²⁹ Ver por ejemplo: Rafael Rodríguez Castañeda, "Los diputados conformes con la verdad a medias de Silva Herzog sobre petróleo", *Proceso*, 22 de noviembre de 1982, pp. 6-11.

portador de petróleo —México—, y el país acreedor e importador de crudo —Estados Unidos—, la asimetría de tal interdependencia permite que la parte favorecida, Estados Unidos, obtenga los mayores beneficios de un arreglo en el que ambas partes estén interesadas.

Por medio de los tres contratos mencionados, México ha obtenido aproximadamente 4.3 millones de dólares. Tal cifra podrá resultar empujada en relación con los ingresos petroleros totales del país en el lapso de 1978 a 1986, con el monto vigente de la deuda externa, o tan sólo con los intereses que por ella hay que pagar. Pero los contratos le ayudaron a entrar en el mercado petrolero cuando lo necesitó, le dieron un respiro a sus finanzas en tiempos adversos para exportadores petroleros y en un caso de verdadera urgencia financiera para México, como en agosto de 1982. Las condiciones económicas actuales del país se caracterizan por una apremiante necesidad de obtener divisas, y aunque el petróleo no es el único recurso para salvar la situación, sí es una forma de comprar tiempo en tanto son ensayadas otras medidas de mediano plazo.

Evidentemente, usar las ventas petroleras como paliativo conlleva costos que deben considerarse. Más del 90% del total de energía que se consume en el país es producido por hidrocarburos. Las reservas probadas de crudo mexicano, explotadas al ritmo de 1985, serían suficientes para unos 45 años más, aunque tal estimación puede resultar optimista frente a una demanda interna creciente, y debido a las dificultades técnicas, laborales y financieras por las que atraviesa PEMEX. Diversificar las fuentes energéticas del país requiere tiempo, conocimientos tecnológicos y, sobre todo, recursos que hoy en día se destinan a otras áreas prioritarias. El antiguo temor a encontrarse al cabo de los años con un mar de riqueza inservible se ha despejado; el país no tiene asegurado su futuro energético.

V

El Congreso y el Ejecutivo norteamericanos están conscientes de que las reservas probadas de Estados Unidos tienden a declinar y que cada vez crece más la necesidad de importar petróleo. La reciente caída en los precios ha hecho incosteable la operación de pozos; por otra parte, se ha invertido menos capital en exploración y producción, y se considera que la producción convencional de crudo en Estados Unidos disminuya en cien mil barriles diarios en 1986 con respecto de la de 1985, que fue de 8.9 millones de barriles al día. A pesar de los logros en con-

servación y conversión energética, en el año 2000 el petróleo, que actualmente representa el 40% del consumo total de energía, seguirá siendo la fuente principal de ésta en Estados Unidos. Para entonces, probablemente este país tenga que importar más del 50% del crudo consumido, lo cual contrasta con la cifra de 1985, que fue de alrededor del 30 por ciento.³⁰

El gobierno de Reagan ha cambiado su postura inicial; ahora está en favor de una suspensión en las compras de crudo para el año fiscal 1987 y coincide con el Congreso respecto de la oportunidad que ofrecen los precios bajos predominantes en el mercado, para continuar con el llenado de la Reserva. Si Estados Unidos tiene como prioridad mejorar su seguridad energética y México necesita allegarse recursos financieros a corto plazo —además de asegurar sus ventas petroleras por medio de contratos de largo plazo— podría lograrse un acuerdo que resultara mutuamente ventajoso.

Para México, la elección entre el criterio pragmático de comercialización petrolera y el de cooperación estrecha con otros productores, como los integrantes de la OPEP, se ha inclinado en favor de la primera opción, debido a las necesidades económicas del país y a las condiciones del mercado. Se ha criticado al gobierno mexicano por vender crudo para ser almacenado, sin embargo, aun sin otros contratos de largo plazo, los norteamericanos han logrado llenar el 65% de la Reserva con petróleo proveniente de otros exportadores, e incluso con crudo mexicano obtenido por medio de compañías petroleras internacionales y del mercado *spot*. Además, el hecho de que las reservas estratégicas petroleras se hayan generalizado en los países consumidores de la AIE y Francia hace pensar que México no ha sido la única nación que ha vendido su crudo con ese fin. Si se llegara a firmar un nuevo acuerdo, Estados Unidos estaría actuando, como es natural, con base en su propia conveniencia y necesidades, y no exactamente por motivos “altruistas” para con su vecino.³¹

El uso oportuno de las reservas estratégicas de los miembros de la AIE podría deprimir los precios del crudo y afectar a los exportadores; empero, los efectos que esto pudiera tener serían efímeros, y en el corto plazo las necesidades de consumo petrolero de dichos países harían inevi-

³⁰ Chevron Corporation, *op. cit.*, pp. 10-11.

³¹ William Safire, ex funcionario del gobierno del presidente Nixon y articulista de *The New York Times*, escribió en 1985: “México, al que sacamos [Estados Unidos] de la ruina financiera con compras para nuestra reserva estratégica, está ahora del lado de la OPEP. Eso no es buena vecindad.” William Safire, “En manos Estados Unidos la sobrevivencia (sic) de la OPEP”, *Excelsior*, 7 de enero de 1985.

table la reanudación de las importaciones. Aun cuando la reserva norteamericana es la mayor en términos absolutos, Estados Unidos no podría interrumpir indefinidamente sus compras. Ciertamente esta suspensión resultaría perjudicial para México, pues el petróleo almacenado en la REP competiría con el vendido a Estados Unidos, que abarca alrededor del 50% del total exportado por aquel país. Pero en vista de sus crecientes necesidades de importaciones petroleras, es probable que la Unión Americana prefiriera reemplazar las importaciones cuyos costos de transporte son más elevados o aquellas que provienen de fuentes menos seguras que México. Si el gobierno estadounidense pretendiera presionar a México reduciendo las compras de crudo, primero tendría que convencer u obligar a las compañías petroleras que se abastecen con petróleo mexicano con medios o argumentos distintos de la racionalidad económica de largo plazo.

El plan para efectuar el vaciado de la Reserva se apega a las proyecciones “del mercado”, con base en las ventas a los mejores postores y en un precio mínimo aceptable. El gobierno de Reagan espera que de esta forma se constriñan los aumentos en la cotización del petróleo, aunque tal efecto en gran parte depende de las expectativas que haya sobre el tiempo que permanecería interrumpido el suministro, de los precios a futuro en el mercado de los hidrocarburos, y de los inventarios de las compañías. Si la magnitud del problema rebasara la capacidad de la Reserva para “apaciguar” a los compradores, los aumentos en los precios no tendrían limitación alguna; incluso podría suceder que las cotizaciones de crudo de la REP sean superiores a las existentes y presionen los precios al alza.

VI

En las próximas décadas el petróleo seguirá ocupando un lugar preponderante en el consumo energético mundial, por lo cual no ha perdido su carácter de recurso estratégico. Los cambios en el mercado petrolero suscitados en los últimos años han devuelto al crudo su justa dimensión. Un aspecto revelador de la política de comercialización petrolera lo constituye el caso de las ventas para la Reserva norteamericana, y otro el reflejo de las condiciones económicas bajo las cuales el gobierno mexicano contrajo los diversos compromisos de venta. Éstos, por su parte, han seguido un criterio pragmático, ya que no se han interpuesto principios como los de otras naciones exportadoras que no efectúan, al menos abiertamente, ventas directas de crudo para ser almacenado por los

importadores. Pero está claro que la REP puede seguir llenándose con crudo procedente del mercado *spot*, de fuentes internas norteamericanas o de otros productores como Gran Bretaña.

En 1985, la industria petrolera aportó el 66% del total de las exportaciones mexicanas, y la contribución de PEMEX a los ingresos tributarios de la Federación fue superior al 50%.³² Mientras no se logre sustituir la dependencia que México tiene de sus exportaciones del hidrocarburo por una estrategia más sana de crecimiento y desarrollo económicos, habrá descalabros como la caída de los precios. Las ventas en el mercado de crudo se sumarían así a los aumentos en el déficit comercial y a los pagos de la deuda externa. Por tanto, uno de los mayores retos a los que se enfrenta el país es diseñar y aplicar políticas de exportación petrolera tales que permitan sacar el mejor provecho de un mercado no sólo impredecible, sino complicado tanto por factores políticos como financieros.

Cada vez son más difíciles de obtener los contratos de venta de largo plazo en el mercado petrolero; las ventas de crudo son una forma relativamente segura de obtener divisas no atadas. El fin de los problemas y las emergencias financieras de México no está a la vista en un futuro próximo, aunque como el gobierno norteamericano ha decidido continuar el llenado de su Reserva, y realizar una negociación oportuna y consciente de las ventajas que ofrece México como proveedor, se le podría abrir un espacio valioso para que encuentre los mejores términos posibles, no obstante el precedente de la venta de 1982 y la crítica situación económica nacional.

³² *Informe anual*, Banco de México, 1986; *Memoria de Labores*, Petróleos Mexicanos, 1986.