

## EL FACTOR POLÍTICO EN EL PETRÓLEO

ROBERT MABRO

EL PAPEL QUE DESEMPEÑA LA POLÍTICA EN EL MERCADO o en la industria petrolera constituye un tema, además de vasto, sumamente polémico. Por ello trataré de ser tan breve y claro como me sea posible.

En relación con este asunto, existen dos puntos de vista completamente opuestos. El primero de ellos está muy extendido y considera que el petróleo es una mercancía que tiene grandes implicaciones políticas. El segundo ha venido ganando terreno durante los últimos años, particularmente desde mediados de la década de los ochenta, y ve el petróleo como una mercancía que, al igual que cualquier otra, está totalmente sujeta a las fuerzas económicas del mercado. De acuerdo con esta manera de ver las cosas, los factores políticos cumplen una función muy poco importante, si es que cumplen alguna.

Muy pocas personas discuten o defienden a ultranza estas proposiciones, pues afirmar que “el petróleo es político” o, por el contrario, que es “tan sólo una mercancía más” no nos dice mucho. Como siempre, la verdad se encuentra en algún punto intermedio. La dificultad real radica en poder abarcar el panorama y en diferenciar los aspectos políticos de los que no lo son, es decir, los económicos.

Empecemos con los aspectos políticos. El primero, que posiblemente sea el de mayor carga emocional, es el que se refiere al uso del petróleo como un arma política. El crudo se ha empleado solamente una vez en la historia reciente. Me refiero al embargo impuesto por los árabes en 1973 a Estados Unidos y Holanda, luego de la guerra árabe-israelí de octubre de ese mismo año; con él se intentó forzar a Estados Unidos a cambiar su postura favorable a Israel; no produjo ningún resultado; el empleo del petróleo como arma política no tuvo éxito, y es muy poco probable que el crudo vuelva a usarse de esta misma forma, a menos que el estado del mundo tal como lo conocemos cambiara radicalmente.

No funcionó en esa ocasión por una razón muy simple: la debilidad de los Estados que esgrimieron el arma. Con el fin de que el uso de un instrumento económico como arma política tenga éxito, es necesario que el poder con que se cuenta esté cimentado sobre bases amplias y firmes. No basta con tener poder petrolero. Se necesitan también poderes económico, demográfico y político o estratégico. Si falta alguno de éstos, entonces se corre el riesgo de quedar en una posición vulnerable frente a las represalias de la parte contraria, la parte contra la cual se ha empleado el petróleo como arma. El protagonista, aun cuando no haya ninguna represalia en su contra, debe ser capaz de ejercer ese poder de manera exitosa.

El poder petrolero, cuando existe, es una prerrogativa de los países no industrializados y en vías de desarrollo. Pero estas naciones, por definición, son débiles y vulnerables. No tienen ninguna posibilidad de éxito en el uso del petróleo como arma. Ésta es la lección histórica de 1973, la cual es válida para el presente y lo seguirá siendo para el futuro. Este análisis me lleva a la conclusión de que tal aspecto político del petróleo —su uso como arma— no es significativo, a pesar del impacto que tuvieron los acontecimientos de 1973 en la opinión pública.

El segundo aspecto político del petróleo es aquel que supone que cualquier acontecimiento político importante en el Medio Oriente o en cualquiera de los principales países exportadores de crudo (Rusia, por ejemplo), si implica una interrupción en el abasto, afectará el mercado mundial del petróleo y alterará los precios, en ocasiones de forma significativa. Me refiero a algunas revoluciones y guerras regionales que han sido asociadas a las conmociones en los precios del petróleo en los últimos 20 años. Sin embargo, la pregunta es si este aspecto, con todo lo importante que puede ser, hace del petróleo una “mercancía política”. Supongamos que hubiera una revolución en Senegal que provocara una interrupción en el abasto de cacahuates y un aumento en los precios de éstos. A nadie se le ocurriría decir que los cacahuates son una “mercancía política”.

Si bien éste es un aspecto importante, no implica que el petróleo sea una mercancía política; sin embargo, sí nos habla de la relevancia que tiene la política para entender el comportamiento del mercado petrolero y los cambios en los precios. Regresaré a este punto más adelante.

El tercer sentido en que el petróleo puede ser una mercancía política se relaciona con el aspecto estratégico. El crudo es un bien sumamente versátil. Los productos que se derivan de él —no sólo combustibles sino químicos y similares— están insertos en todas las áreas de la vida moderna. El petróleo es estratégico no sólo en el sentido elemental de

que con él se hacen funcionar los tanques y aviones de guerra, sino en cuanto a que las sociedades industrializadas modernas se paralizarían casi por completo en caso de que se vieran privadas de él.

El petróleo también resulta un bien estratégico en otro sentido, aunque quizás menos importante, debido a su participación en el comercio internacional. Constituye un componente tan grande del comercio entre las naciones que fuertes cambios en el volumen o en los precios ocasionarían alteraciones significativas en la balanza de pagos, ante lo cual los gobiernos se verían forzados a emplear políticas macroeconómicas con el fin de corregir los déficit (o incluso los superávit). Esto a su vez afectaría negativamente las tasas de crecimiento de la economía mundial. En resumen, un bien que es capaz de provocar serios trastornos comerciales debe considerarse estratégico en sentido económico. Pero el término "estratégico" tiene también connotaciones políticas. Significa simplemente que los gobiernos no pueden permanecer indiferentes ante lo que ocurre en el ámbito del petróleo, puesto que existe la posibilidad de repercusiones económicas importantes. Los gobiernos en ocasiones pueden verse obligados a intervenir para salvaguardar sus intereses económicos. Y la mayor parte de las intervenciones gubernamentales son políticas por naturaleza.

El cuarto sentido en el que el petróleo posee implicaciones políticas está relacionado con el concepto de propiedad. La idea que prevalece en casi todos los países del mundo —con excepción de Estados Unidos y Canadá— es que los recursos naturales pertenecen a la nación. Esto es así tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados. En Gran Bretaña, por ejemplo, el Petroleum Act de 1934 establece claramente que los recursos petroleros pertenecen a la Corona, o sea a la nación. El mismo principio rige en todos los países de Europa continental. Solamente en Estados Unidos (y Canadá), el derecho de propiedad se extiende a todo aquello que se encuentre en las profundidades del subsuelo en los terrenos poseídos por particulares.

Cuando los derechos de propiedad de los recursos naturales pertenecen a la nación —como ocurre en casi todos los países del mundo— surge el problema de las relaciones entre el gobierno y la entidad que habrá de explotar el recurso natural. La inversión puede provenir de compañías privadas, nacionales o extranjeras, y sus relaciones con el gobierno en cuestión suelen ser complejas —similares a las difíciles relaciones entre un terrateniente y un arrendatario. Y en muchos aspectos, tales relaciones tienen connotaciones políticas.

El quinto aspecto surge del hecho de que las fuerzas económicas, al operar por cuenta propia, no pueden producir en el mercado internacional un nivel de precios para el petróleo que no sea disruptivo. Este

aspecto se relaciona con el tercer factor político antes señalado (el que se refiere a que el petróleo es un bien estratégico desde un punto de vista económico y por ello provoca la intervención de los gobiernos). A mi modo de ver, este quinto aspecto, aunque esquivo y polémico, refleja el sentido en el que el petróleo todavía tiene una dimensión política en la actualidad. Es quizás el más relevante para el entendimiento del panorama petrolero actual.

Las fuerzas económicas, si operaran por cuenta propia, probablemente generarían lo que podemos llamar un equilibrio competitivo de precios a corto plazo. Dichos precios, si consideramos la existencia de un superávit en la capacidad de los países exportadores de petróleo, serían mucho más bajos que los que prevalecen actualmente.

Pero, ¿por qué habríamos de poner reparos a un precio bajo? El hecho es que alrededor del mundo existe una coalición de poderosos intereses para los que no resulta conveniente que los precios del petróleo caigan a un nivel muy bajo. Estos intereses no incluyen únicamente a los de los países exportadores, sino también a los de las compañías petroleras y de todas las industrias energéticas (gas, carbón, energía nuclear, etc.), debido a que los niveles actuales del precio del petróleo protegen sus costosas inversiones. A ciertas naciones industrializadas importadoras de petróleo no les conviene que los precios del petróleo sean demasiado bajos, porque éstos alentarían el consumo y, a largo plazo, harían más grande su dependencia con respecto a las no muy seguras fuentes de abasto. También pueden verse forzadas a establecer impuestos, con lo cual, paradójicamente, la caída de los precios resultaría impopular, pues los consumidores se sentirían defraudados frente a ese supuesto beneficio. A los grandes bancos, que están expuestos a los riesgos crediticios derivados de los préstamos a compañías que negocian con recursos energéticos, tampoco les gustan los colapsos en los precios. En resumen, la coalición de intereses que se oponen a precios demasiado bajos es amplia, poderosa y diversa. No se puede descartar o ignorar que esta coalición constituye una fuerza política.

Si existiera un monopolio petrolero no se llegaría a un precio monopólico, ya que éste, al ser muy alto, resultaría disruptivo. De modo que ni el precio monopólico, demasiado alto, ni el precio competitivo, demasiado bajo, son aceptables en términos políticos. El primero traería consigo una recesión tremenda, en tanto que el segundo provocaría muchas bancarrotas y haría surgir temores por la seguridad. Por esta misma razón no se establecen precios de ese tipo.

Se deja al mercado la tarea de fijar precios no económicos que sean políticamente aceptables; pero debe determinarlos de tal manera que

éstos surjan del entramado de las fuerzas económicas o respondan a él. Por supuesto, para el mercado resulta muy satisfactorio poder permitir la fluctuación de los precios, porque ésta demuestra que hay respuestas flexibles ante los imprevistos y los "microshocks". Le satisface tratar con brechas de precios y cambios en precios relativos. Pero el problema para el mercado radica en fijar el nivel absoluto alrededor del cual pueden darse estas fluctuaciones. La opción sería dejar que los precios se movieran libremente dentro de la enorme brecha que separa el piso competitivo del techo monopólico, lo cual resulta la solución más disruptiva de todas. Esta alternativa es inaceptable en términos políticos, precisamente porque sería muy dañina para el mercado al igual que para la economía mundial.

El mercado necesita recibir señales del exterior que le permitan determinar el nivel de precios. Ciertamente existen señales; sin embargo, éstas han sido débiles o no muy claras en los últimos años. Hubo una señal poco perceptible por parte de la OPEP entre 1986 y 1990 para indicar su preferencia por un precio de 18 dólares por barril y, desde 1990, se han enviado señales que parecen indicar que el precio de 21 dólares es el que prefieren. Sin embargo, estas señales son ambiguas debido a que Arabia Saudita y algunos países del golfo Pérsico, aunque se inclinan por el precio de 21 dólares más que por el de 18, sienten que el primero está contaminado en términos políticos por su relación con las demostraciones de fuerza por parte de Irak, primero contra la OPEP en julio de 1990, y después contra Kuwait.

El mercado reconoce que sería muy arriesgado poner a prueba si los principales miembros de la OPEP apoyarían ese precio, excepto en situaciones de emergencia muy especiales. Las pequeñas fluctuaciones no ahuyentan el riesgo de una reacción por parte de los productores. Pero un mercado cuyo desarrollo lleve a un colapso de precios es muy probable que se tope con una respuesta concertada por parte de la OPEP en términos de abasto.

El mercado también tiene la idea de que los países consumidores más importantes, particularmente Estados Unidos, están satisfechos con el nivel actual de precios. Nadie sabe en qué se basa esa idea, ni mucho menos qué significa realmente en este contexto que "estén satisfechos". Pero esto no importa mucho. Las apreciaciones del mercado son hechos relevantes para el mercado, y su comportamiento se conforma de acuerdo con ellos.

Por todas estas razones, el mercado fija el precio y lo mantiene en donde está. El mercado utiliza sus propias herramientas para alcanzar ese resultado. De hecho, éste es el mecanismo que menciona Keynes: cual-

quier desviación significativa del nivel de precios que refleje la creencia de cuál es el punto en el que el mercado debe establecerse cambiará el comportamiento y hará que los comerciantes deseen comprar (si el precio actual se encuentra por debajo del nivel) o vender (si el precio es más alto). Los comerciantes pensarán que otros comerciantes creerán que el precio actual es insostenible, y una vez que esta percepción esté conformada, el movimiento del precio rápidamente cambiará de dirección.

En conclusión, el petróleo no es una mercancía política si con ello queremos decir que en manos de los países productores es un instrumento de poder para ser usado en determinadas ocasiones, con el propósito de alcanzar algún fin político. Los países en vías de desarrollo no tienen el poder necesario para embarcarse en guerras comerciales y embargos. De hecho, sólo los países industrializados tienen ese poder. Y ningún país lo ha ejercido tanto como Estados Unidos, que ha impuesto alrededor de 40 o 50 embargos a otras naciones desde el final de la segunda guerra mundial. En este sentido, es un “francotirador” que puede salirse con la suya por ser una superpotencia. Los países árabes exportadores de petróleo lo intentaron una vez, en una época en la que las circunstancias del mercado petrolero eran muy favorables para una acción de ese tipo, y aun así no lograron su cometido. El petróleo no es una mercancía política en el sentido “duro” del término.

Si hablamos de política “blanda”, entonces el petróleo sí es una mercancía política porque en una forma sutil las consideraciones no económicas se han convertido en un ingrediente importante de la determinación del nivel de los precios del petróleo. Éste es un punto esencial para entender el actual panorama petrolero.

Si hablamos de una relación o de una asociación entre algunos acontecimientos políticos y el desarrollo del mercado petrolero (no se trata en este caso de política dura ni blanda, sino de la interacción de dos fenómenos), entonces sí, el petróleo es político en este sentido específico. Hemos tenido muchos casos de conmociones políticas: la revolución iraní de 1979 provocó un severo descontrol en los precios; en cambio, no lo hizo la guerra Irán-Irak (1980-1988), a pesar de su duración y de la destrucción que trajo consigo; por su parte, la invasión iraquí a Kuwait provocó una conmoción en los precios por un periodo corto. De esto se infiere, entonces, que una conmoción política no necesariamente ocasiona una conmoción en los precios. No hay un impacto en el precio del petróleo cuando existen excedentes en la capacidad de los países productores que no son afectados por el problema. En resumen, una conmoción política, aun cuando sea terrible y disruptiva, no

es por sí sola una condición suficiente para que sobrevenga una alteración significativa en los precios del petróleo.

Actualmente, Irak no está exportando su crudo por razones políticas, es decir, a causa de las sanciones impuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por supuesto que un día se reanudarán las exportaciones iraquíes, aunque no podemos adivinar la fecha en que esto sucederá; sin embargo, tomando en cuenta la posición ventajosa alcanzada en septiembre de 1992, podemos afirmar que es poco probable que los requisitos necesarios para la reanudación de las exportaciones petroleras de Irak vayan a cumplirse de inmediato.

Por parte de la ONU, la cual representa en efecto el punto de vista de Estados Unidos, no se vislumbra la posibilidad de que se relajen los términos de la resolución que afecta las exportaciones petroleras de Irak, y que sólo permite el restablecimiento de una parte limitada de ellas (aproximadamente 500 000 barriles diarios por seis meses), mientras Saddam Hussein o su régimen permanezcan en el poder. Por el momento, Irak no puede aceptar los términos de esa resolución debido a que implica una grave pérdida de soberanía sin una compensación financiera suficiente. Irak sólo aceptará esos términos cuando la desesperación económica lo obligue a ello.

Ni el presidente Bush ni el señor Clinton (si gana las elecciones presidenciales) dejarán que las condiciones de las sanciones sean tales que permitan a Irak reanudar su producción de dos a tres millones de barriles diarios, mientras Saddam Hussein o su régimen sigan en el poder. Esto es políticamente imposible para cualquier administración estadounidense; abandonar el embargo sería tanto como decirle a Saddam Hussein que todo está olvidado, lo cual es inaceptable en términos políticos.

Lo más que se puede esperar es una reanudación limitada de las exportaciones iraquíes bajo los estrictos términos de la resolución de Naciones Unidas, aunque esto tampoco ocurrirá pronto.

Una pregunta que surge con frecuencia es: ¿qué pasaría si uno de los regímenes políticos de Medio Oriente fuera derrocado? (suponiendo, por supuesto, que ocurriera en uno de los principales países exportadores de petróleo). La respuesta es que un acontecimiento político como ése sólo ocasionaría una conmoción momentánea en el mercado, ya que el nuevo régimen, necesitado de dinero y poder, reanudaría las exportaciones tan pronto como le fuera posible. Por supuesto que existe la posibilidad de que aplicara una política de abasto más restringida que las que hemos presenciado en años recientes, con lo cual es probable que los precios también subieran. Pero no creo que alcanzaran un nivel lo suficientemente alto como para conmocionar la economía entera.

La conclusión es que la política cumple un papel importante en el mercado del petróleo, pero es erróneo tratar de explicar todos sus aspectos en términos políticos. Es importante entender las diferentes maneras en que los factores políticos están insertos en el proceso con el fin de evaluar su interacción, primero entre uno y otro, después con los factores no políticos y, sobre todo, con la compleja y muy demandante institución que constituye el mercado.

Decir que el petróleo es político o que es una mercancía reduce el análisis a un plano de meros lemas. Espero haber podido demostrar que las cosas son más complejas que eso y que merecen ser consideradas a partir de análisis e interpretaciones muy cuidadosas.

Traducción de LAURA SOSA PEDROZA