

MÉXICO: ESTRATEGIA PETROLERA Y POLÍTICA EXTERIOR

SAMUEL BERKSTEIN K.

REFERIRSE A LA RIQUEZA PETROLERA DE MÉXICO en la actualidad lleva a pensar en dos clases de abundancia en el panorama mexicano contemporáneo: por una parte, evidentemente, en los volúmenes considerables de reserva de hidrocarburos que el país posee y, por la otra, en la gran variedad de argumentos, opiniones e ideas que en torno al significado y destino del petróleo mexicano ha formulado un número elevado de individuos y agrupaciones.¹ Añadir a este caudal de afirmaciones y propuestas una mayor cantidad de observaciones parecería un acto teñido de insensibilidad, de escaso sentido de las proporciones y, quizás, de temeridad. Sin embargo, dos consideraciones sirven para alimentar y, tal vez, justificar este escrito: en primer lugar, el del petróleo —y la energía en general— constituye un tema altamente prolífico en cuanto a líneas de discusión, apreciación y recomendación; en segundo lugar, los recursos petroleros de México representan un valor y una oportunidad extraordinarios en cuanto a las posibles consecuencias que para la vida del país puede tener el uso que de ellos se haga. Intervenir en el intercambio de ideas acerca del significado y la utilización del petróleo mexicano no sólo es irresistible por el atractivo y la amplitud del asunto; también es deseable por lo que implica para el bienestar —presente y futuro— de los mexicanos. A todo esto bien podría sumarse la ausencia de criterios aceptados y aceptables para limitar —menos aún para poner punto final— a la presentación de argumentos, juicios y preferencias en este terreno de incuestionable interés público.

Lo que aquí se ofrece puede caracterizarse como un conjunto de reflexiones en torno al tema del petróleo mexicano y, particularmente, en lo que se refiere a las relaciones entre el empleo de este recurso y la política exterior del país. A medida que se avance en la lectura de estas líneas, resultará evidente que el análisis que en estas páginas se realiza no se circunscribe al plano descriptivo y empírico; este ejercicio de reflexión también es —quizás más que otra cosa— un ensayo en dos dominios de la evaluación y la prescripción, tanto de ideas como de políticas.

¹ En el contexto de estas notas, el término petróleo incluye las reservas de gas localizadas en tierras y aguas mexicanas, sin por ello desconocer las diferencias entre ambos tipos de recursos en materia de explotación, comercialización y empleo.

I

Si bien es cierto que el tema de este trabajo es el de las relaciones entre la estrategia petrolera y la política exterior de México, parece útil —si no es que necesario— examinar primeramente algunos aspectos de la controversia que al interior del país ha provocado el asunto de los recursos petroleros y sus posibles usos. Abordar el contenido de esta polémica se justifica si atendemos a una doble consideración: en primer lugar, la discusión a propósito del significado y la utilización del petróleo mexicano contiene elementos que por sí mismos convierten a aquélla en materia digna de estudio y reflexión; en segundo lugar, y de mayor relevancia para nuestros propósitos, esta controversia presenta derivaciones y consecuencias potencialmente de gran trascendencia para la estructuración y orientación de las relaciones entre la estrategia petrolera de México y su política exterior.

Con el fin de reducir a términos manejables el material que integra a esta polémica, dividiremos a los sectores que intervienen en ella en dos: por un lado estaría la oposición y, por el otro, la posición oficial.² En esta sección analizaremos los argumentos de la oposición y dejaremos para la siguiente el examen de lo que constituye propiamente la estrategia petrolera del gobierno mexicano y cómo ésta puede —y debe— vincularse con la política exterior de nuestro país.

A) Es común escuchar y leer que los gobiernos de México cometerían un error si se empeñan en explotar y comercializar el petróleo del país a las tasas y en los volúmenes presentes y previstos para el futuro cercano. Este juicio crítico se dirige especialmente —aunque no de manera exclusiva— a los propósitos oficiales de comercialización internacional de los recursos petroleros nacionales. De acuerdo con algunos individuos y grupos dentro de la oposición, el petróleo que permanece en el subsuelo posee más valor que si es extraído y puesto a la venta —sobre todo si se tiene presente la situación actual y las perspectivas futuras de los mercados mundiales de energía. No cabe duda que la base de esta línea de argumentación es esencialmente correcta: todo parece indicar que el proceso de revaluación de los recursos petroleros habrá de continuar en el futuro

² Se admite, desde luego, que ésta es una simplificación a la que se recurre por motivos de presentación. La oposición no es una entidad homogénea ni monolítica, mientras que el sector oficial contiene no solamente opiniones y preferencias diferentes en cuanto a énfasis o ritmos en las líneas de acción, sino que abarca a individuos y grupos que discrepan en cuanto a los rumbos y los objetivos mismos. Sin embargo, la división que aquí se ofrece no invalida la trayectoria de la argumentación. Dentro de la oposición se consideran las ideas más frecuentemente expuestas y mejor articuladas. En cuanto a la posición oficial, ésta es, después de todo, la política que ha sido sancionada y que ha sido puesta en ejecución.

previsible (si bien el ritmo de incremento en los precios se verá afectado por variables tales como: las tasas de crecimiento de las economías de los países industrializados importadores de petróleo, la dinámica de fuerzas e intereses dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la entrada al mercado de nuevos abastecedores o volúmenes adicionales de este bien, etc.). Sin embargo, presentado así este razonamiento por parte de la oposición, oculta un defecto de no poca monta, pues parece dar por cierto algo que es, en el mejor de los casos, discutible y, en el peor de ellos, contrario a la realidad: que los gobiernos mexicanos poseen, en materia de explotación petrolera —incluida la comercialización internacional del recurso—, opciones igualmente válidas y firmes. Los problemas económicos y sociales de México son de tal envergadura y tan numerosos que difícilmente podría verse como una alternativa viable y sensata la de desaprovechar la oportunidad que los ingresos petroleros parecen ofrecer no para solucionar dichos problemas (sería ingenuo —y tal vez peligroso— igualar los ingresos petroleros con *la solución* a las dificultades y desafíos que el país enfrenta), pero sí para ayudar (y se puede pensar que no sería una ayuda insignificante) a resolverlos o a sentar plataformas de solución. En países sin las presiones demográficas y sociales de México (piénsese en los casos de Libia y Arabia Saudita), los gobiernos cuentan con mayor amplitud de maniobra y elección en lo que se refiere a un manejo parsimonioso de sus recursos petroleros. El cúmulo de problemas de toda índole que nuestro país y nuestros gobiernos enfrentan —así como las proyecciones futuras de esos mismos problemas—, no pueden sino reducir el margen de elección y aumentar las presiones sobre los procesos de toma de decisión en el campo de la explotación energética, en general, y en el del petróleo, en particular. La urgencia en la búsqueda de soluciones a esos problemas, y el dramatismo de algunos de ellos, prácticamente determinan la adopción de ciertas medidas oficiales en una variedad de terrenos de la acción pública. El empleo de los recursos petroleros no escapa —¿cómo podría hacerlo?— a ese empuje poderoso que exhiben las demandas de la población. Nada lleva a concluir, desde luego, que esos ingresos que está reportando y reportará el petróleo sean utilizados inteligente y apropiadamente; pero es difícil ignorar que ofrecen una ocasión singular para corregir y ayudar a resolver buen número de problemas y desequilibrios de la sociedad y la economía mexicanas.³ La oposición estaría situada en terreno mucho más firme si dirigiese sus esfuerzos y recomendaciones del tal manera que ellos auxilien

³ No se piense que para pronosticar una conducta oficial acertada y racional se requiere necesariamente del supuesto en el cual se contempla la presencia de una élite política y gobernante dotada de grandes virtudes y patriotismo. Estas virtudes y este patriotismo bien pueden estar presentes; sin embargo, incluso si no lo estuvieran, el instinto de conservación política y la ambición de poder serían, por sí mismos, poderosos incentivos para tratar de resolver —así fuese parcialmente— los problemas nacionales.

en la tarea de vigilancia que es deseable exista a nivel ciudadano y oficial para hacer una realidad de esta posibilidad de corrección y resolución que el petróleo plantea al país.

B) Estrechamente relacionada con el argumento que hemos analizado en el punto anterior, se encuentra la siguiente afirmación que la oposición ha hecho en varias ocasiones y con diversos matices: seguir adelante con los planes oficiales de explotación y comercialización del petróleo habrá de significar privar a las generaciones futuras de mexicanos de un recurso clave y de gran valor. La oposición pasa por alto que una utilización acertada, racional y coherente de los ingresos petroleros puede beneficiar a las generaciones del futuro si ese empleo de los ingresos petroleros sirve para transmitir a los mexicanos del mañana un país social y económicamente más sano o, cuando menos, instalado sobre bases propicias a un desarrollo más saludable. Quienes tanta preocupación muestran por las generaciones futuras con frecuencia delatan en su actitud cierta indiferencia e irresponsabilidad hacia los que vivimos en el presente; no es de extrañar, así, que aquéllos no han de dudar en sacrificar las aspiraciones y los intereses de sus contemporáneos en beneficio —según afirman— de un porvenir al cual han instalado en el centro de un culto casi místico. La experiencia histórica nos debe llevar a ser profundamente escépticos ante esta actitud inherente a la mayor parte del pensamiento utópico y radical moderno. Es grande el número de ejemplos que podría ofrecerse para comprobar que esa “edad dorada del mañana” siempre acaba por posponerse y que los sacrificios que se exigían como un expediente transitorio, terminan por extenderse —en severidad y temporalidad— e imponerse a las siguientes generaciones.

Por otra parte, no es desatinado sospechar que el argumento del “petróleo para las generaciones futuras” no es totalmente desinteresado y que puede contener intenciones que no se han hecho plenamente explícitas, pues la oposición —como es legítimo esperar— debe contar entre sus metas la de acceder algún día al gobierno de la sociedad; cuando esto suceda —para continuar con el argumento desde la perspectiva de la oposición—, sería muy positivo y afortunado estar en posibilidad de controlar y disponer del petróleo que haya dejado de utilizarse hoy con vistas al mañana. La oposición podrá afirmar que, una vez en los puestos dirigentes, sabrá hacer un mejor uso de los recursos petroleros del país (después de todo, eso es lo que la oposición debe comunicar al público); pero no se puede negar que el razonamiento de conservar el petróleo para el mañana sirve a los intereses y los objetivos de la oposición.

Una variante de esta argumentación sostiene que el desarrollo de la política de explotación y comercialización petrolera debe ser contenido por ahora o, en todo caso, se debe restar considerable fuerza a su impulso, por el riesgo que se corre —de acuerdo con la oposición— de hacer un uso irracional, inmoderado y torpe de los recursos petroleros nacionales a causa

del carácter capitalista de la sociedad mexicana. La proposición de que el petróleo (y otros recursos energéticos) inevitablemente será objeto de un empleo irracional y dispendioso por ser la mexicana una sociedad capitalista, deberá confrontarse con otras líneas de argumentación así como con ciertos elementos de la evidencia históricamente disponible: 1) el funcionamiento de los mecanismos económicos indica que, *en términos relativos*, el modelo capitalista ha demostrado una considerable capacidad para el uso racional de bienes económicos (es decir, relativamente escasos), y ha probado ser consistente con el valor moderno del crecimiento económico; 2) las experiencias socialistas *históricamente conocidas* han dado muestras de poder alcanzar altos grados de ineficiencia económica y de incompetencia organizativa; 3) buen número de situaciones sociales negativas (agotamiento de recursos, contaminación y destrucción del medio ambiente), parecen estar asociadas más con el fenómeno mismo del crecimiento económico (y las ideas o doctrinas a él asociadas) que con determinadas estructuras de producción, distribución y propiedad en las sociedades; 4) en México existe la base legal e histórica para que el Estado pueda intervenir en la actividad económica con el propósito de corregir y orientar a las fuerzas del mercado que, en algún momento, podrían generar situaciones socialmente indeseables; 5) las preferencias ideológicas (como es el caso de la oposición ante el desarrollo de la política petrolera en un contexto capitalista) frecuentemente ignoran los datos de la realidad y de la experiencia histórica (o, lo que puede dar iguales resultados, distorsionan esos datos) y constituyen una base débil para la formulación y adopción de políticas públicas.

El argumento de la oposición en este terreno parecería estar destinado a una mejor fortuna si se planteara no en términos de una opción entre explotación petrolera "capitalista" o "socialista", sino en términos de una explotación petrolera racional, sensata y eficiente, por un lado, o una explotación irracional, imprudente e ineficiente, por el otro.

C) Quienes se muestran opuestos a que se continúe por el camino que el gobierno mexicano ha seguido y se propone seguir en materia petrolera, advierten que, de continuarse por esa ruta, el país se verá expuesto a una crisis y una ruptura del orden social semejantes a las que ocurrieron en Irán en el invierno de 1978-79.⁴ Es plausible la afirmación en el sentido de que tasas considerablemente aceleradas de cambio social y económico pueden introducir dosis inaceptables de inestabilidad social y política que pueden llevar, eventualmente, a la quiebra del orden en una sociedad. Sin embargo, el caso de Irán no parece ser especialmente relevante para México, lo que puede desprenderse de las siguientes consideraciones:

⁴ De acuerdo con la evidencia de que se dispone (tanto directa como indirecta), ésta parece ser una preocupación que comparten algunos individuos y grupos dentro del sector oficial.

1) México, a diferencia de Irán, cuenta con una base de infraestructura económica y social capaz de asimilar cuantiosos ingresos por concepto de explotación y comercialización del petróleo (capaz de asimilar, en todo caso, los ingresos previstos en los programas oficiales); esta capacidad es una función, desde luego, de una administración racional e inteligente de esos recursos. En términos de recursos humanos calificados, de capacidad administrativa, de niveles de alfabetismo y educación, de instituciones de seguridad social, de servicios públicos (sanidad, alumbrado, sistemas de irrigación, etc.), de vías de comunicación, de capacidad productiva en sectores estratégicos (acero, petroquímica, bienes de capital, etc.), de condiciones de mercado (en términos cualitativos y cuantitativos), etc. La de México se nos ofrece como una sociedad en mejor posición para absorber los ingresos derivados del petróleo que la posición de Irán en esta dimensión de la vida social;

2) en México, a diferencia de lo que ocurrió en el Irán del Sha, se ha desarrollado una infraestructura política (partidos políticos, grupos de interés y de presión, asociaciones secundarias de varios tipos, canales de movilización y participación) que, no obstante sus rasgos autoritarios y los defectos en sus patrones de acción, ofrece mayores oportunidades de participación a un número considerable de actores políticos (individuales y colectivos) si se le compara con el caso iraní —e incluso con otros países del mundo en desarrollo. Por otra parte, los mecanismos de cooptación en el régimen político mexicano han demostrado ser muy favorables a los propósitos de recambio y reclutamiento políticos, por lo que la estabilidad y el nivel de funcionamiento del régimen político se han visto beneficiados; no podría afirmarse lo mismo del régimen monárquico en Irán. En éste, además, la extensión y la intensidad de la represión política alcanzaron grados que en nuestro país no tienen equivalente. Después de todo, el SAVAK no puede ser equiparado con las estructuras de control del régimen político mexicano;

3) México, a diferencia de Irán, no se encuentra en una situación geopolítica tal que obligue a los gobiernos mexicanos a destinar sumas considerables de dinero a la compra de armamentos modernos de tecnología muy avanzada. Por razones geográficas bien conocidas, el gobierno del Sha se vio llevado a crear y robustecer continuamente un aparato de seguridad nacional que, al mismo tiempo que irritaba a amplios sectores de la sociedad iraní por el lugar conspicuo que otorgaba a los militares, distraía importantes recursos que la ciudadanía hubiera preferido fuesen invertidos en la economía y en servicios sociales necesarios. México, es innecesario insistir en ello, no se halla frente a un dilema semejante;

4) aunque la visita del Papa a México a principios de 1979 podría llevar a repensar la profundidad que creíamos había alcanzado el proceso de secularización en nuestro país, parece difícil disputar la afirmación de que la fuerza del Islam en la sociedad iraní no posee su contraparte en la

sociedad mexicana. Por extendido e internalizado que esté el espritualismo religioso en México, su influencia en la conducta observable de los individuos no parece provocar los extremos de activismo y militancia que se han observado en Irán y que fueron factor decisivo en el derrocamiento de la monarquía. A ésta se debe añadir la ausencia en México de un sector clerical con los intereses, la posición social y la influencia del clero musulmán iraní;

5) en México, si bien es cierto que aún enfrentamos problemas de marginalidad social y étnica, también lo es que éstos no poseen características perturbadoras del orden social, ya sea al nivel nacional o regional. En Irán, por el contrario, la fragmentación étnica y social es aguda, desestabilizadora, disgregadora (piénsese en las demandas territoriales y de autonomía de los kurdos) y con importantes estímulos extranacionales (los mismos kurdos en el noroeste del país, así como los árabes en la región sur y suroeste). El proceso de modernización en Irán, asentado sobre la base de la explotación y comercialización masiva del petróleo, acentuó las disparidades y rivalidades étnicas y sociales que tradicionalmente poseían un carácter agudo. Así, se puede pensar que mientras en Irán las fracturas entre grupos sociales y étnicos han tendido a acumularse, en México esas brechas no parecen asumir proporciones semejantes ni alcanzar altos grados de complicación;

6) finalmente, y en íntima conexión con factores sociales, religiosos y políticos, la estructura de valores de la sociedad mexicana no ve al cambio como algo inconsistente con las otras normas y valores de la población; en Irán, en cambio, la experiencia de cambio acelerado que el Sha introdujo significó el desarrollo de un serio conflicto entre esa experiencia y los valores —particularmente los religiosos— de la gran mayoría de la población. A esto valdría la pena sumar otras diferencias significativas entre ambas sociedades: mientras que en México ya existe un impulso previo de transformación social, en Irán el proceso de cambio tiene lugar con una rapidez pronunciada a partir de situaciones sociales relativamente estáticas.⁵

→ D) Otro “caso” que la oposición frecuentemente menciona para alertar a la opinión pública sobre los riesgos que México corre de continuar la política petrolera actual, es el de Venezuela. El argumento aquí se centra en el temor que algunos sectores de la oposición han expresado abrigar en

⁵ Afirmar que México habrá de repetir la experiencia de Irán en lo relativo a inestabilidad y quebrantamiento del orden social implica, además del desconocimiento de las diferencias entre ambos países, suponer que los dirigentes mexicanos carecen de la habilidad necesaria para “aprender” de las “lecciones” del caso iraní. La política petrolera del actual gobierno mexicano no parece haberse diseñado sobre la base de la insensibilidad oficial ante los acontecimientos en Irán. Todo indica que éstos han estado presentes —así sea de manera implícita— en las consideraciones de los encargados de formular esa política.

cuanto a ver a nuestro país convertido en lo más cercano a una sociedad monoexportadora (en este caso, de petróleo), y en importador masivo de toda clase de bienes, situación en la que esos sectores colocan al país sudamericano. Sería incorrecto hacer a un lado esta preocupación, pero igualmente erróneo sería el otorgarle una importancia excesiva o el llevar demasiado lejos la analogía. La base económica de la sociedad mexicana actual ha alcanzado niveles de capacidad productiva, de diversificación y de diferenciación superiores a los que prevalecían en Venezuela cuando este país se internó por la ruta de la explotación petrolera en gran escala. La economía y el mercado mexicanos, a diferencia de lo que ocurre en Venezuela, se encuentran en una posición más favorable para hacer realidad el contenido de la frase "sembrar el petróleo"; las estructuras económicas, sociales y políticas de nuestro país, debidamente organizadas y orientadas por una política económica racional e inteligente, no solamente pueden neutralizar los posibles efectos negativos de la política de explotación y comercialización del petróleo, sino que también son capaces de promover y robustecer su desarrollo continuado. También aquí la tarea de la oposición debería ser la de vigilar atentamente los actos de gobierno, buscando educar al público y a los mismos dirigentes gubernamentales respecto a las posibles consecuencias de líneas alternativas de acción.

E) Es común leer entre los argumentos de la oposición que la estrategia petrolera puesta en práctica por el gobierno de México está destinada a agravar los desequilibrios sociales y económicos que existen en nuestro país. Aunque debe admitirse que, en principio, este riesgo existe, también es conveniente pensar que: primero, no es inevitable que las cosas sucedan así y, segundo, que el abandono de la estrategia petrolera actualmente en ejecución no eliminaría —y, quizás, profundizaría— dichos desequilibrios. Si la política de explotación y comercialización del petróleo se ve acompañada de un conjunto de políticas apropiadas en el terreno fiscal, laboral, monetario, educativo y de inversión pública, aquella está en posibilidad de auxiliar significativamente a la corrección de buen número de desequilibrios que afectan negativamente al desarrollo balanceado de la sociedad y la economía mexicanas.

F) Con frecuencia se escucha a la oposición afirmar que, de persistir la política petrolera diseñada por el gobierno actual, nuestro país se vinculará cada vez más estrechamente a la economía y los intereses estratégicos de los Estados Unidos, toda vez que este país constituirá —como ya lo es ahora— el destinatario principal de nuestras exportaciones petroleras. Quienes en la oposición se muestran inquietos y críticos ante este probable proceso de estrechamiento de vínculos entre nuestro país y el vecino del norte, parecen no dar la debida atención a otra línea de argumentación que podría asumir la siguiente forma:

1) [los beneficios de la relación económica México-Estados Unidos no deben ser vistos, necesariamente, como ventajas unilaterales que invariable

e indefectiblemente sólo a un país aprovechan.) Se debe tener presente que tanto la vecindad geográfica con Estados Unidos, como las pautas de crecimiento de la economía mexicana, ofrecen a nuestro país la oportunidad de alcanzar beneficios no despreciables en sus intercambios económicos con aquella nación. Desde luego que esa cercanía geográfica al mercado norteamericano y la configuración de nuestras estructuras y procesos económicos no son suficientes, por sí mismos, para lograr esos beneficios; se requiere, asimismo, de un esfuerzo nacional consistente y de una política económica inteligente y bien diseñada. Este esfuerzo y esta política servirán para hacer uso de las oportunidades que se nos presenten (maximizar las posibilidades de ganancia), para neutralizar las situaciones adversas (minimizar las pérdidas), y para colocar al país en posición de sacar provecho del carácter flexible de buen número de flujos económicos y de la sensibilidad de los procesos económicos ante las condiciones cambiantes en los mercados de ambos países;

2) [La comercialización internacional del petróleo mexicano no está inevitablemente destinada a hacer más vulnerable a la economía de nuestro país frente a las políticas económicas y las fluctuaciones de la economía en el vecino país del norte.] La capacidad de respuesta de la economía mexicana ante los acontecimientos en los Estados Unidos dependerá, en gran medida, de lo que los gobiernos mexicanos decidan hacer con los ingresos derivados del petróleo en materia de desarrollo y fortalecimiento de la economía nacional, así como del grado de diversificación comercial y económica que México logre alcanzar —empresa esta última en la que el petróleo puede jugar un papel destacado. No hay que olvidar, por otra parte, que la vulnerabilidad —como en el caso de la corriente de beneficios—, puede darse en ambos sentidos, incluso si aceptamos que la situación no será simétrica (la asimetría, empero, ya existe y persistirá incluso si no hay petróleo de por medio). Que la vulnerabilidad no debe necesariamente ser unilateral queda ilustrado por las vinculaciones entre la economía norteamericana y el petróleo procedente de la OPEP;

3) [seguir adelante con la explotación comercial del petróleo mexicano no conduce, de manera inexorable, a incrementar la vulnerabilidad de nuestra seguridad nacional en el plano bilateral.] Es conveniente admitir que la seguridad de México —con y sin el petróleo— se encuentra íntimamente ligada a los cálculos de seguridad de los dirigentes y ciudadanos norteamericanos; y ello ha sido y es así por elementales consideraciones geopolíticas (mismas que seguramente han de intervenir en el pensamiento y actitudes de gobernantes y público mexicanos en lo relativo a la seguridad estratégica de los Estados Unidos, pues es inocultable el hecho de la posición expuesta de nuestro territorio ante un asalto nuclear sobre suelo norteamericano). Por otra parte, y si la experiencia reciente puede servir de guía para el futuro previsible, las probabilidades de que algún gobierno norteamericano recurra al uso de la fuerza para controlar los yacimientos

e instalaciones petroleros de México son más bien escasas, tanto por la atmósfera pública que reina en los Estados Unidos con respecto al empleo de instrumentos militares norteamericanos en el exterior, como por las posibles consecuencias internacionales y locales que esa clase de acción acarrearía (es difícil no pensar en el desarrollo de acciones de resistencia, sabotaje y acoso ante cualquier intento de control extranjero de nuestras instalaciones petroleras). Quienes afirman ver serios riesgos para la seguridad del país en caso de proseguir la actual política petrolera, ofrecen un escenario en el cual algún gobierno norteamericano, ante la eventual negativa de acceso al petróleo mexicano, decida tomar represalias no militares en contra de nuestro país (embargo de la venta de alimentos, materias primas y maquinaria y accesorios; negar préstamos —oficiales y privados— a nuestro país; suspensión de importaciones de procedencia mexicana; etc.). Semejante escenario adolece de serias y numerosas fallas. Para citar algunas de ellas:

a) no toma en cuenta debidamente los costos políticos y económicos que debería enfrentar internamente un gobierno norteamericano que decidiera aplicar este tipo de sanciones (recuérdese el desagrado y la oposición de los agricultores del Medio Oeste de los Estados Unidos frente a la suspensión de ventas de granos a la Unión Soviética a principios de esta década); *b)* pasa por alto que los dirigentes norteamericanos procurarán impedir que la economía de su país llegue a ser tan dependiente de una sola fuente no doméstica de abastecimiento petrolero (en este caso el petróleo de México), como para verse obligados a elegir entre la adopción de represalias contra el abastecedor reacio o sufrir graves trastornos en el funcionamiento de su sociedad; *c)* una aplicación previa de los ingresos petroleros mexicanos atendiendo a criterios racionales y eficientes, habrá reforzado el aparato productivo de nuestro país y, en consecuencia, nos colocará ante buenas oportunidades de reducir el daño que pudiera ocasionarnos un acto de represalia económica que en contra de México realizara una administración norteamericana; *d)* la diversificación económica y comercial que México logre —apoyados por nuestros recursos petroleros— se sumaría a las alternativas internacionales disponibles a la acción de nuestro país —países de Europa Occidental, otros países productores de petróleo enfrentados a la necesidad de ayudar a otro que es objeto de coerción, organismos internacionales, países del campo socialista—, si los actos de represalia, después de todo, fuesen realizados por un gobierno norteamericano (no hay que olvidar que México ya logró hacer frente a las acciones punitivas de las compañías petroleras cuyos bienes fueron nacionalizados por el gobierno mexicano de 1938).

Finalmente, debe tomarse en cuenta otra posible —y muy probable— dirección que podría tomar este asunto de la seguridad nacional: el abaste-

cimiento de petróleo mexicano a Estados Unidos bien puede mejorar la posición de seguridad de nuestro país (que ha sido, tradicionalmente, consumidor de seguridad en el sistema internacional), al incrementarse el valor de la preservación y defensa de nuestra seguridad en los cálculos y políticas de los gobiernos norteamericanos.

II

En esta sección nos ocuparemos de aquellos elementos que componen la política petrolera del gobierno mexicano (segundo integrante de la controversia doméstica a la que nos hemos referido en la sección precedente). El foco de nuestra atención en esta parte está dado por el deseo de analizar las implicaciones que para la política exterior de nuestro país podemos identificar en dicha política petrolera.

[La línea de acción en materia petrolera de la administración actual se puede sintetizar de la siguiente manera:

- 1) vincular a la política petrolera (y energética en general) con los objetivos generales del desarrollo del país;
- 2) abastecimiento preferencial al mercado interno en toda la línea de energéticos;
- 3) política de exportaciones de petróleo consistente con la capacidad de nuestra economía para absorber los ingresos que así se generen;
- 4) diversificación de mercados de exportación para el petróleo mexicano —sin por ello ignorar las ventajas económicas de la localización geográfica del país;
- 5) aprovechar las oportunidades que el mercado internacional de energéticos ofrece para extraer los mayores beneficios en la comercialización del petróleo mexicano;
- 6) búsqueda de apoyo internacional a la preocupación mexicana por encontrar respuestas globales, racionales y equitativas a los problemas de conservación, explotación y distribución de los recursos energéticos, sin que se vea mermado el control nacional sobre esos recursos.]

Para proceder al análisis de las relaciones entre esta política petrolera y la política exterior de México, conviene destacar algo que no por obvio deja de merecer una referencia explícita: la política petrolera, no obstante contener un importante ingrediente internacional, no debe ser confundida con la política exterior del país.⁶ Esto, que a primera vista pudiera parecer

⁶ La proposición inversa es igualmente cierta: a pesar de contar con amplias áreas de contacto con la política petrolera, la política exterior no se asimila a ésta.

una afirmación innecesaria, gratuita, debe ser señalado deliberada y explícitamente, no como una mera precaución para el observador no atento, sino como una proposición con fuerte carácter prescriptivo, pues es legítimo temer que, en vista de la naturaleza crítica del petróleo para el desarrollo económico y la posición internacional del país, los encargados de manejar los instrumentos de gobierno lleguen a desconocer o desvirtuar las necesidades, los mecanismos y los propósitos propios de la política exterior, llevados por su interés en, e interpretación de, las exigencias y objetivos de la política petrolera (y se debe reconocer que amplios sectores del público —tanto especializado como no especializado— estarían dispuestos a aceptar y respaldar esta clase de conducta oficial). A pesar del innegable valor de lo que está en juego en la ejecución de la política petrolera, ésta no debe violentar, someter ni deformar a las consideraciones los criterios, los procedimientos y los propósitos peculiares de la política exterior del país. Más que en una relación de subordinación o hegemonía por parte de alguna de ellas con respecto a la otra, debe pensarse en una relación de *coordinación* entre la política petrolera y la política exterior. Quizás el camino más seguro para facilitar que la segunda ayude a una más provechosa implementación de la primera, es el de respetar los principios de funcionamiento de la política exterior. En la consecución de las metas de la política en materia de petróleo es muy probable que surja la tentación de ignorar la autonomía operativa y normativa de la política exterior; ceder ante esta tentación podría tener consecuencias negativas graves para los intereses internacionales del país entre los que se debe incluir a algunos objetivos de esa misma política petrolera.

Así como en el plano militar se piensa en términos de estrategia para resaltar la deseabilidad —más aún, la necesidad— de ligar a los objetivos militares con los propósitos políticos de los Estados, también aquí podemos hablar de una *estrategia petrolera* con el fin de hacer notar la dimensión política (particularmente en el ámbito exterior) de la política petrolera del Estado mexicano.

Para estar en posibilidad de establecer una vinculación significativa entre la estrategia petrolera y la política exterior de México, es indispensable adoptar un triple supuesto inicial: 1) no siempre una y otra asumirán líneas de evolución compatibles entre sí; 2) las coincidencias y reforzamientos recíprocos en más de una ocasión no serán evidentes y deberán esclarecerse y construirse; 3) los contactos entre ellas no se darán en buen número de instancias, y cuando se den no lo harán, necesariamente, en una forma inmutable. En todos estos casos se hará necesario diseñar fórmulas de evaluación y acción que sirvan a la maximización de oportunidades de auxilio mutuo, a la minimización de los conflictos y los desajustes y a la coordinación entre los métodos y las metas de la estrategia petrolera, por una parte, y los requerimientos diplomático-políticos y los movimientos tácticos de la política exterior, por la otra.

Dentro de esta línea de ideas se puede pensar en circunstancias en las cuales los mecanismos diplomáticos podrán apoyar y promover los propósitos de la estrategia petrolera sin perjuicio o menoscabo de la integridad y el carácter propio de aquéllos; los encargados de tomar decisiones en nuestro país deben estar atentos para reconocer estos casos y administrarlos debidamente. Pero también es posible imaginar situaciones en las cuales objetivos de la política exterior se verán obstaculizados o limitados en su obtención si no fuesen introducidos ciertos cambios y ajustes en uno o varios elementos de la estrategia petrolera. Se puede pensar, por vía de ejemplo, en la pertinencia de variaciones eventuales y temporales en los volúmenes de producción y venta del petróleo, aunque esto signifique alterar planes establecidos; se puede pensar en la conveniencia de incluir o excluir a áreas geográficas o países individuales dentro de los cálculos de oferta petrolera previamente elaborados; podemos anticipar circunstancias en las que sería aconsejable seguir una línea de conducta cautelosa, circunspecta y quizás experimental en materia de ajustes periódicos de precios; se puede prever la oportunidad de efectuar concesiones y llegar a compromisos —o, según sea el caso, de adoptar posiciones inflexibles— en negociaciones bilaterales o multilaterales en el campo de los energéticos; etc. En suma, lo que aquí se propone y espera no es únicamente un esfuerzo de imaginación y habilidad por parte de políticos, técnicos, funcionarios y —sobre todo— diplomáticos mexicanos; también se desea y sugiere una actitud responsable, reflexiva, prudente y razonable ante las necesidades, los límites de tolerancia, la autonomía funcional y la especificidad de objetivos que forman parte del proceso de discusión, elaboración y ejecución de la política exterior.

El paso siguiente en la asociación entre estrategia petrolera y política exterior consiste en la identificación de criterios que guíen y ayuden a estructurar esta tarea de vinculación. Toda vez que ya contamos con los elementos componentes de la estrategia petrolera de México (ver arriba en esta sección), analicemos cómo éstos se relacionan con los tres criterios analíticos básicos de todo examen y evaluación de la política exterior de los Estados: la seguridad, el bienestar y el prestigio.⁷

Con respecto al primer criterio —la seguridad— algunas ideas ya han sido expuestas en la primera sección de este trabajo. Aquí bastará con recordar una de ellas en particular, y añadir algunos comentarios que pueden resultar de interés para los propósitos de nuestro análisis. La continuación de la estrategia petrolera mexicana muy probablemente reforzará el valor que la seguridad de nuestro país posee para dirigentes y público norteamericanos, sobre todo si nuestro petróleo aumenta su peso relativo dentro de la oferta energética en Estados Unidos. Esto nos lleva a pensar que en el plano de la seguridad la política exterior de México no se verá ante la necesidad de

⁷ Estos tres criterios, a su vez, deben ser vistos en términos de sus interacciones mutuas, no como categorías discretas no ligadas entre sí.

realizar ajustes profundos ya que, salvo en el caso de un intercambio nuclear masivo entre las dos grandes potencias, estaremos en la posibilidad de seguir beneficiándonos —como hasta ahora— de las “economías externas” que se derivan de la política de seguridad de los gobiernos norteamericanos.⁸

Las relaciones entre la estrategia petrolera y la política exterior dentro de la dimensión de la seguridad, admiten algunas otras observaciones. Primero, los propósitos de defensa y reforzamiento de la seguridad nacional de nuestro país se verían seriamente amenazados en el caso de presentarse rupturas dramáticas en los mecanismos y corrientes de la economía internacional como resultado del comportamiento desestabilizador del factor energía. La política exterior de México y la estrategia petrolera de nuestros gobiernos deben ser sensibles ante este posible —y probable— curso que podrían seguir los acontecimientos.⁹ Segundo, la estructura anárquica del sistema internacional obliga a los Estados a desarrollar un esfuerzo incesante por alcanzar posiciones de seguridad “superavitarias” antes que caer en una situación de seguridad deficiente. Con base en esta consideración, los gobiernos mexicanos deben acompañar su movimiento de diversificación económica y comercial contemplado en la estrategia petrolera, con un movimiento paralelo de política exterior que procure diversificar y fortalecer nuestros lazos diplomáticos y políticos, tarea ésta que debe realizarse de manera reflexiva, pausada, discreta y libre de estridencias y maniobras espectaculares.

En el terreno del bienestar, conviene recordar que la política exterior —y particularmente su instrumental diplomático fundado en la persuasión, la negociación y el compromiso— está en posibilidad de brindar un servicio valioso al logro de los objetivos de la estrategia petrolera. La concertación de acuerdos comerciales provechosos para el país, la apertura de nuevos mercados, el acceso a recursos financieros y técnicos necesarios, la solución de desacuerdos y disputas con otros actores internacionales, la adopción en foros bilaterales y multilaterales de decisiones y normas de comportamiento internacional consistentes con los deseos y propósitos mexicanos son, entre otros que se podrían mencionar, resultados positivos para nuestra estrategia petrolera (y nuestro bienestar general) que la diplomacia mexi-

⁸ En lo relativo a los posibles efectos negativos para nuestra seguridad que están implicados en nuestra posición geográfica, estas notas no pueden ir más allá de la siguiente consideración: neutralizar los aspectos desfavorables de la geopolítica mexicana es una función de: a) la estructura del sistema internacional; b) las características —presentes y futuras— de la sociedad y el régimen político norteamericanos; c) las características —presentes y futuras— de la sociedad y el régimen político mexicanos; d) las pautas históricas, actuales y futuras de la interacción entre ambos Estados.

⁹ Las propuestas del presidente López Portillo ante la ONU en Septiembre de 1979, parecen indicar que la estrategia petrolera de México no es indiferente ante este problema y sus potenciales consecuencias destructivas.

cana puede producir. Para que sea así, se requiere del respeto a la esfera de acción propia de la actividad diplomática y de la inhibición de cualquier intento por deformarla o forzarla en atención al desarrollo y operación de la política petrolera.

* [Por otra parte, creemos que el bienestar del país se vería favorecido si la estrategia petrolera y la política exterior de México conjuntamente diseñaran una línea de vinculación coherente y acertada entre nuestras exportaciones petroleras y otros asuntos de interés que atañen al sector externo de nuestra economía: el comercio, la transferencia de tecnología, empréstitos internacionales —públicos y privados—, inversiones directas, etc. México no debe temer a esta política de vinculación pragmática y deliberada entre su política petrolera y la búsqueda de beneficios en otros campos de nuestras transacciones económicas internacionales (y aun en el campo de procesos sociales que rebasan las fronteras entre países, como en el caso de los movimientos migratorios). Nuestro país no debe rehuir el establecimiento de este tipo de conexiones; el petróleo nos brinda una útil “palanca” para la búsqueda y obtención de ventajas —y para neutralizar posibles pérdidas— en una gama amplia de relaciones con el exterior.¹⁰

Esta política de vinculación deliberada implica la necesidad de estar preparados para un proceso de negociación constante y exigente, así como el estar dispuestos a llegar al compromiso apropiado y a hacer la concesión oportuna. En algunos puntos se obtendrá menos de lo que se pretendía, pero en otras áreas se logrará compensar las deficiencias. Después de todo, no todos los juegos entre Estados son de suma cero, en los que las ganancias de uno necesariamente son las pérdidas de otro. Es indudable que la cooperación que en este terreno puede prestar la diplomacia mexicana es de gran valor. La política petrolera, en cuanto instrumento estratégico, debe impedir interferencias indebidas y deformaciones inoportunas que puedan anular los beneficios probables que la labor diplomática es capaz de ofrecer a esa misma política y al bienestar general del país.

La estrategia petrolera actual no contempla la incorporación de nuestro país a la OPEP, y todo hace pensar que ésta es una decisión acertada. Es difícil apreciar el número y la calidad de las ventajas que para el bienestar de México reportaría nuestra adhesión a la OPEP; en cambio, los inconvenientes casi seguros y los riesgos probables que acarrearía nuestra incorporación a esa organización deben ser lo suficientemente poderosos como para disuadirnos de considerar nuestro ingreso a la OPEP como una opción prudente. Pertenecer a la OPEP significaría para México, entre otras cosas, enfrentarnos a las siguientes complicaciones y tensiones: en primer lugar, se trasladaría al proceso de decisión en materia de producción petrolera

¹⁰ En la práctica —aunque no así en el discurso oficial—, el gobierno actual ha seguido esta política de vinculaciones pragmáticas en sus tratos con el exterior. Para comprobarlo basta con revisar algunos acuerdos económicos y comerciales firmados recientemente con representantes de otras naciones.

de un contexto nacional a otro multilateral en donde opiniones, criterios e intereses muy diversos —y no siempre consistentes con los de nuestro país y sus gobiernos— intervienen en la adopción de medidas de gran trascendencia no sólo para las sociedades y economías de los países miembros, sino para el funcionamiento de la economía mundial y la preservación del orden internacional; en segundo lugar, se introduciría una potencial fuente de fricción —con consecuencias probablemente desfavorables para nuestro país— en las relaciones bilaterales de México, particularmente en las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial y económico; en tercer lugar, conduciría a México al seno de una intrincada red de maniobras y contramaneobras que, incluso si son manejadas con habilidad y buen juicio, pueden llevar a nuestro país a verse envuelto en disputas de mayor o menor envergadura y en conflictos de poca o mucha significación pero que, prácticamente sin excepción, llevan involucrados intereses y objetos de valor que tradicionalmente han sido percibidos por dirigentes y público mexicanos como marginales y no decisivos para la vida del país.

Uno de los componentes de la política petrolera que más directamente se liga con la política exterior y, por ello, que adquiere mayor relevancia estratégica, es el relativo a las ideas que el gobierno mexicano ha presentado a la consideración de las Naciones Unidas en cuestión de energéticos. Desde la perspectiva de la acción práctica, destaca la propuesta mexicana para elaborar un plan mundial de energía que, a través de la discusión y colaboración entre exportadores e importadores de recursos energéticos, busque establecer un programa racional y equitativo en materia de conservación, explotación y distribución de este tipo de bienes. Para evaluar el significado de esta propuesta en términos del bienestar y el prestigio del país, es conveniente no perder de vista algunas características del sistema internacional que, si bien no eliminan totalmente las posibilidades de cristalización exitosa —incluso si tan sólo fuese parcial— de este plan, sí representan obstáculos poderosos en su conformación e instrumentación. Para ilustrar lo difícil y árido de la empresa que México ha propuesto a la sociedad internacional, piénsese en lo siguiente: 1) rasgo distintivo de la forma de operar del sistema de Estados es la dificultad para lograr los niveles deseados de cooperación dentro de una estructura anárquica, en donde el principio de la auto-ayuda y la auto-defensa se suma a una base estrecha de consenso entre los actores; 2) las diferencias en las capacidades de los actores internacionales conducen a una situación de desconfianza generalizada, por lo que la concertación y conciliación de intereses es tarea ardua, con frecuencia destinada a producir resultados endebles y transitorios; 3) anarquía y desconfianza se ven reforzadas y perpetuadas por múltiples divisiones en la sociedad internacional: ideológicas, políticas, históricas, religiosas, culturales, etc.

Siendo la sociedad internacional como es, sería deseable que la política

exterior de México —y sobre todo su instrumental diplomático— no se viera forzada a destinar cuantiosos recursos (en términos de tiempo, personal y organización) a la consecución de este objetivo de la política petrolera. Sin que estos argumentos signifiquen una preferencia por abandonar las ideas propuestas por México ante Naciones Unidas —pues no sería aconsejable desistir de intentos por ampliar en lo posible las bases del consenso y la cooperación internacionales—, sí deben tomarse como una nota de escepticismo y precaución a propósito de este punto de contacto entre la estrategia petrolera y la acción internacional de nuestro país.¹¹

* [Tal vez el programa de política exterior que de manera más efectiva sirva a los objetivos de la política petrolera de México, será aquel que en forma más consistente y razonable combine los siguientes ingredientes: las tareas de diversificación diplomática y política paralelas a los esfuerzos de diversificación económica y comercial; la política de vinculación pragmática y deliberada entre el petróleo mexicano y otros intereses externos de México; el estudio y anticipación de las condiciones de evolución del mercado internacional de energía en sus relaciones con los procesos políticos y económicos dentro del sistema internacional; finalmente, la coordinación del trabajo diplomático que simultánea e incesantemente se debe desempeñar en diversos planos, asuntos y foros de negociación y discusión.] El complemento indicado y necesario de esta línea de conducta internacional será, como ya quedó apuntado, la puesta en práctica de una política doméstica de empleo racional, prudente y consistente de los ingresos que de la comercialización petrolera se espera obtener.

Estas notas concluyen con algunas observaciones en torno a la tercera categoría de vinculación entre estrategia petrolera y política exterior: el prestigio. En este terreno, quienes formulan y ejecutan la política exterior de nuestro país, están obligadas a ejercitar vigorosa y constantemente su sentido de la proporción y el buen juicio con el fin de evitar que los objetivos de seguridad y bienestar se vean negativamente afectados por posibles desviaciones perniciosas en la relación estrategia petrolera-política exterior. Los gobiernos mexicanos deben eludir la fácil —pero incorrecta— identificación entre país poseedor de riqueza petrolera y aumento automático y proporcional en la capacidad e influencia nacionales. La imagen de país “rico” —así sea por la mera presencia de abundantes recursos petroleros—, no equivale a país con notable prestigio; este último se adquiere no

¹¹ Es significativo que el documento presentado por México ante Naciones Unidas, al mismo tiempo que se pronuncia por un esfuerzo de cooperación entre Estados en el campo de los recursos energéticos, reafirma el principio del *control nacional* sobre estos recursos. La debilidad de la integración internacional, la disparidad de poder dentro del sistema de Estados, y la descentralización de las estructuras de autoridad y coerción a nivel internacional conducen a los Estados a no distraer demasiado su atención de los esfuerzos *nacionales* por preservar y ampliar las capacidades y lo espacios de acción y maniobra.

tanto por las posesiones de un Estado como por su utilización (para propósitos tanto internos como internacionales). Por otra parte, suponer que un cambio favorable en la imagen que un país proyecta al exterior amplía, por sí misma, el poder del Estado es una consideración unilateral y potencialmente peligrosa, sobre todo si se hace un mal uso del crédito político que comúnmente tiende a estar asociado con variaciones positivas en la imagen nacional. El prestigio de México estará estrechamente ligado con el uso *doméstico* que hagamos de los ingresos petroleros.

Pero también intervendrá en la posición de prestigio del país la forma en que manejemos internacionalmente nuestro petróleo. Aquí, quizás nada ayude tanto a los objetivos de prestigio de la política exterior como llevar a cabo una estrategia petrolera caracterizada por la responsabilidad y la prudencia frente a las normas, prácticas y valores que conforman al orden internacional. Por lo que se refiere al empleo del petróleo para programas de ayuda al exterior —sea en forma de precios preferenciales o fondos para préstamos—, nuestros gobiernos deben ser cuidadosos para impedir que consideraciones de prestigio (probablemente equivocadas) ocasionen efectos adversos para la economía del país y para las metas generales de la política petrolera. Esos programas —si acaso llegaran a plantearse y crearse— por necesidad tendrán que ser modestos y selectivos en cuanto a alcance y dirección; no deben distraer recursos necesarios para los propósitos de desarrollo de nuestro país, y deben concentrarse en países o zonas geográficas en los cuales otros objetivos de la política exterior de México se vean favorecidos por la presencia de esa ayuda.¹²

Por último, creemos que no debe manipularse la “carta” del petróleo para alcanzar “victorias” diplomáticas publicitarias, particularmente en foros multilaterales que funcionan sobre la base de la diplomacia parlamentaria. No debemos olvidar que esos “triunfos” casi siempre carecen de substancia, pueden muy bien provocar resentimientos y antagonismos innecesarios y, tarde o temprano, actúan desfavorablemente sobre aquello que en principio se deseaba realzar: el prestigio del país.

¹² Probablemente América Central y el Caribe son las áreas que mejor cumplen con este criterio de reforzamiento recíproco de nuestros objetivos de política exterior.