

## EL PETRÓLEO EN LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO, 1976-1980 \*

OLGA PELLICER DE BRODY

EN MÉXICO una pregunta clave, que se encuentra en la mente del hombre de la calle, los líderes empresariales, o los dirigentes políticos, se refiere a la posición del gobierno norteamericano frente al petróleo mexicano. La pregunta es pertinente. Tomando en cuenta la urgencia norteamericana de asegurar importaciones de petróleo, la gravedad de los problemas en el medio oriente, y las dificultades para avanzar hacia la utilización de fuentes alternativas de energía, es impensable la indiferencia en Estados Unidos hacia las riquezas petroleras al sur de la frontera. Sin embargo, no existe todavía una respuesta precisa para la pregunta anterior. La política del gobierno norteamericano hacia el petróleo mexicano ha seguido una línea zigzagueante en la que se advierte la influencia de diversos factores. Entre ellos se encuentran las discusiones en torno al Plan energético de Carter, la crisis de Irán, las nuevas preocupaciones en materia de seguridad nacional, la interrelación entre el tema de la energía y otros problemas de las relaciones con México y, finalmente, aunque no de menos importancia, las decisiones de los dirigentes mexicanos en materia de producción y exportación de hidrocarburos.

La influencia contradictoria de los factores anteriores, la variación inesperada de su peso relativo y, en general, el carácter del proceso de toma de decisiones durante la administración Carter, ha impedido la elaboración de lo que podría llamarse "el proyecto" del gobierno norteamericano hacia México en materia de energéticos. Hasta ahora sólo se distinguen diversas épocas en las que manifiestan estilos y preocupaciones distintas al aproximarse al tema. El objetivo del presente trabajo es describir brevemente esas épocas, destacando las preocupaciones que se insinúan como las más importantes para la primera mitad del decenio de los ochenta.

\* El presente trabajo se terminó de escribir el 15 de noviembre de 1980. La primera versión fue elaborada durante la estancia de la autora en el Programa de Estudios México-Estados Unidos en la Universidad de California, San Diego, julio de 1980.

### I. 1976-1978; EL ENTUSIASMO DE LA PRENSA Y LA RESERVA DEL EJECUTIVO

La primera fase de la política de los Estados Unidos hacia México en materia de petróleo se sitúa, a "grosso modo", entre 1976 y 1978, época en la que se dieron a conocer el aumento de las reservas probadas en México y la decisión del gobierno de López Portillo de impulsar seriamente el crecimiento de PEMEX. Durante ese periodo hubo un desfase notorio entre el entusiasmo de los medios de comunicación por el petróleo mexicano, y las reacciones del ejecutivo, al parecer desinteresado en las riquezas petroleras mexicanas, concentrado en las negociaciones para sacar adelante el plan energético de Carter, y manejando, de manera que muchos consideraron inesperada y torpe, el asunto de la compra de gas mexicano.

Antes de 1975, algunos observadores de cuestiones energéticas norteamericanos vieron con escepticismo el potencial petrolero mexicano. Para no dar sino un ejemplo, en ese año el conocido periódico, *Oil and Gas Journal*, señaló en uno de sus titulares "el papel de México como exportador de petróleo será de corta duración".<sup>1</sup> La situación comenzó a modificarse a finales de 1976. Bajo el nuevo programa petrolero iniciado por el gobierno de López Portillo se aceleraron en México los trabajos de exploración lo que, aunado a técnicas más novedosas para cuantificar las reservas, permitió resultados espectaculares. Las reservas probadas, que eran del orden de 6 mil millones de barriles en 1976, subieron a 16 mil millones a finales del año siguiente y alcanzaron los 20 mil millones en septiembre de 1978.

Los medios de comunicación norteamericanos vieron con creciente entusiasmo el aumento de semejantes cifras. Desde mediados de 1977 informaron que, ante las nuevas riquezas petroleras, la banca privada internacional recuperaba plenamente su confianza en México y se apresaba a seguirle ofreciendo créditos. Informaban, asimismo, del interés de las grandes compañías petroleras en ofrecer equipo y tecnología necesarios para la rápida expansión de PEMEX. Se expresaron también algunos temores; por ejemplo, algunos comentarios pusieron en duda la posibilidad de lograr un avance significativo de la producción petrolera dada la desconfianza que inspiraba la "conocida administración errónea de PEMEX".<sup>2</sup> Sin embargo, a medida que avanzó el año de 1978 y se dieron a conocer los éxitos del programa de producción de PEMEX, cuyas metas se alcanzaron dos años antes de lo esperado, las dudas se desvanecieron y el petróleo mexicano conquistó plenamente la imaginación de la mayoría de comentaristas sobre problemas de energía en la prensa estadounidense. Prueba de ello fueron los grandes

<sup>1</sup> 26 de mayo de 1975.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, *Wall Street Journal* 8 agosto 1977.

titulares sobre el tema aparecidos en periódicos y revistas de gran influencia en el mundo de los negocios.<sup>3</sup>

Las primeras especulaciones sobre la relación energética mexicano-norteamericana tendieron a sobreestimar, o a ver como una empresa fácil, la rapidez con que podían elevarse las exportaciones mexicanas de crudo y las posibilidades de que se canalizaran, fundamentalmente, a Estados Unidos. Impresionados por la vastedad de los yacimientos descubiertos y el entusiasmo con que el gobierno de López Portillo se embarcaba en el camino del petróleo, llegaron a la conclusión de que Estados Unidos encontraba en México una espléndida alternativa a las difíciles importaciones petroleras del medio oriente. Para no dar sino algunos ejemplos, tales ideas aparecieron en el famoso artículo sobre el petróleo mexicano en la revista *Science* a finales de 1978;<sup>4</sup> en torno a ellas giró el primer libro sobre el petróleo mexicano publicado en Estados Unidos: *Mexican Oil and Natural Gas; political, strategic and economic implications*.<sup>5</sup> Su autor, a más de sostener las ventajas que representaba para México alcanzar niveles de producción del orden hasta de 13.5 millones de barriles por día, entra a una larga argumentación de todos los beneficios que traería a los Estados Unidos establecer una fuerte relación energética con su vecino del sur.

En el congreso, las primeras manifestaciones de entusiasmo por el petróleo mexicano tuvieron lugar en el seno del subcomité de energía del Comité Conjunto para Asuntos Económicos. En audiencias llevadas a cabo en marzo de 1978, diversos participantes enfatizaron la importancia crítica de los descubrimientos en México; uno de ellos, Bernardo Grossling, se refirió entonces a México como otra Arabia Saudita.<sup>6</sup>

A partir de entonces el presidente del subcomité, Edward Kennedy, se convirtió en uno de los principales promotores de la movilización a favor de medidas que propiciaran la elevación de la producción petrolera mexicana. Esto quedó explícito en la carta enviada al Servicio de Información del Congreso para solicitar la elaboración de un estudio que apareció, poco después, con el título de *Mexico's Oil and Gas Policy; an Analysis*.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> A guisa de ejemplo puede citarse el reportaje especial de *Fortune* del 10 de abril de 1978 titulado "México superpotencia petrolera".

<sup>4</sup> Diciembre 20 de 1978, pp. 126 y Suit.

<sup>5</sup> De Richard B. Manck, Praeger Publishers, Nueva York, 1979.

<sup>6</sup> Las audiencias terminaron el 21 de marzo de 1978. A partir de allí Kennedy se fijó como objetivo prioritario, atraer la opinión pública hacia la importancia del petróleo mexicano. Su interés en el asunto se explica por su resistencia a aceptar las tesis del entonces Secretario de Energía, Schelsinger, respecto al agotamiento de las reservas petroleras en el mundo. En un artículo publicado en el *Washington Post*, titulado "lets a hundred oil fields boom" (20 noviembre 78) Kennedy sostenía que el error residía en no haber favorecido lo suficiente las actividades de exploración a través del mundo. Los descubrimientos petroleros en México apoyaban sus razonamientos.

<sup>7</sup> Preparado para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y el Comité

En aquellos momentos, el ejecutivo no participó de ese entusiasmo. Durante los dos primeros años de la administración Carter la preocupación central de la política hacia México fue la situación general de su economía. La crisis económica que sacudió al país a finales de 1976 despertó serios temores en Washington por la posibilidad de que estuvieran en peligro los pagos de intereses y amortización de los cuantiosos créditos concedidos por la banca norteamericana a México, y la seguridad general de las inversiones extranjeras directas. Bajo el peso de tales temores, el asunto que mereció mayor atención fue la marcha del programa de estabilización acordado por el gobierno mexicano con el FMI a finales de 1976, las modificaciones de su política industrial, y todas las medidas tendientes a recuperar la confianza de los empresarios privados en la economía mexicana. Esto último llevó a ver con exagerada aprehensión medidas, como el decreto de la industria automotriz de 1977, que según los funcionarios del Departamento del Tesoro operaban en contra de dicha confianza. El segundo tema prioritario durante esa época fue el de los trabajadores indocumentados, que adquirió enorme visibilidad tanto en el Departamento de Estado como en el del Trabajo por la presentación del Plan Carter para Detener la Emigración Ilegal a los Estados Unidos, sometido al congreso en agosto de 1977.<sup>8</sup>

Frente a las preocupaciones anteriores, el acceso a las exportaciones de crudo y gas, y la construcción de un ambiente cordial para llevar a cabo negociaciones al respecto, mereció poca consideración. El mejor ejemplo de ello fue el desdén con que el entonces secretario de energía, Schlesinger, contempló las implicaciones políticas que tenía para el gobierno mexicano su decisión de no aprobar el precio acordado por PEMEX con algunas compañías norteamericanas distribuidoras de gas para la compra de dos millones de pies cúbicos de gas al día. (indexado al del Fuel Oil No. 2 libre a bordo en el puerto de Nueva York el precio era, entonces, de 2.60 mpc).<sup>9</sup>

Pueden avanzarse dos hipótesis para explicar el comportamiento del ejecutivo hacia el petróleo mexicano durante esta primera etapa. De

Conjunto para Asuntos Económicos por el Servicio de Investigación de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. U. S. Government Printing Office, Washington, diciembre 1978.

<sup>8</sup> Ver una apreciación global de la política norteamericana hacia México entre 1976 y 1978 en Olga Pellicer de Brody, "La política de Estados Unidos hacia México; La Nueva Perspectiva", *Foro Internacional México*, octubre-diciembre 1978.

<sup>9</sup> El estudio más detallado de ese episodio, en el que se analizan muy bien, tanto los motivos que estaban detrás de las posiciones de Schelsinger, como la coincidencia de intereses entre PEMEX y las compañías norteamericanas interesadas en la construcción del gasoducto y las ventas a Estados Unidos, se encuentra en Richard Fagen and Henry Nau, "Mexican gas; the Northern Connection" en Fagen ed. *Capitalism and the State in US Latin American Relations*. Stanford University Press, 1979.

acuerdo con la primera, fue una actitud deliberada, dirigida a aquietar la susceptibilidad mexicana ante un interés abierto de Estados Unidos en las riquezas petroleras. No puede olvidarse que en el Departamento de Estado toda consideración sobre el petróleo en México trae a colación el hecho de que, desde la expropiación de 1938, el nacionalismo mexicano encuentra su mejor expresión en la soberanía sobre los recursos naturales y la utilización de éstos para beneficios internos de la nación. Que ante la seriedad de la crisis económica el gobierno de López Portillo haya optado por la exportación de hidrocarburos, como la mejor o única salida para continuar el desarrollo económico del país, no significa que sea fácil abandonar este reducto del nacionalismo mexicano. De hecho, desde el inicio mismo del gobierno de López Portillo se advirtieron divisiones serias entre los miembros de la administración pública respecto al ritmo y modalidades de la explotación petrolera y su significado para la mayor o menor dependencia del país. De otra parte, el gobierno norteamericano, al igual que el mexicano, está plenamente consciente de que la oposición de izquierda en México encuentra en la crítica a una política petrolera que acentúe la influencia norteamericana argumentos convincentes, capaces de ganarle simpatías y revivir un nacionalismo que está a flor de piel en algunos sectores de la sociedad mexicana.

La segunda hipótesis, y para nosotros la más convincente es la de que el factor de mayor peso sobre la política energética hacia México en los años de 1977-78 fue la coyuntura creada por el Plan Energético sometido al Congreso por el Presidente Carter. Considerado objetivo prioritario de su administración, pieza fundamental para mantener la legitimidad del inesperado representante del Partido Demócrata, dicho plan se proponía, entre sus metas principales, disminuir el consumo de petróleo en los Estados Unidos, incrementar las reservas, y reducir sensiblemente las importaciones.

La propuesta encontró enormes obstáculos en un Congreso donde afloraron la resistencia de la opinión pública norteamericana a toda medida que afecte su consumo tradicional de energéticos, y las presiones de grupos de interés muy definidos, como la industria automotriz. El ejecutivo respondió dando una batalla política muy dura, insistiendo en la necesidad de prever un futuro caracterizado por la escasez mundial de energéticos, la inflación provocada en la economía norteamericana por las importaciones de petróleo, y la necesidad de responder a las demandas de los aliados industrializados de los Estados Unidos que solicitan la reducción de tales importaciones.

La insistencia en semejantes puntos no proporcionó un marco adecuado para destacar el interés en el petróleo mexicano. Por el contrario, como señaló un artículo aparecido en *The New Republic*,<sup>10</sup> hubo

<sup>10</sup> "Oil of Ole", 19 de agosto 1978.

la intención deliberada de minimizar los nuevos descubrimientos, de mantener en la penumbra el significado de esas nuevas riquezas petroleras que se encuentran en la puerta de la casa. La actuación del Departamento de Energía en relación con el precio para las exportaciones de gas fue un claro ejemplo del peso que adquirió la lucha a favor del plan Carter sobre las consideraciones relativas a un buen entendimiento con México.

Las discusiones del Plan Energético llegaron a su fin en octubre de 1978 habiéndose avanzado muy poco hacia las metas que había fijado el presidente Carter. La única medida de trascendencia aprobada entonces fue la liberalización progresiva de los precios internos del gas cuyo objetivo es alentar su producción y reducir, consiguientemente, el uso del petróleo. Por lo demás, poco se logró en el uso de impuestos para encarecer dicho energético o en la adopción de medidas para obligar a la industria a utilizar carbón.<sup>11</sup> En breve, la historia del Plan Energético de Carter puso de manifiesto el escaso margen de maniobra del gobierno norteamericano para alterar los patrones de consumo de energéticos que dominan, tanto en la vida diaria del ciudadano norteamericano, como en el aparato industrial. Para fines de la política exterior, todo ello vino a confirmar la importancia de mantener buenas relaciones con los países que pueden satisfacer la necesidad urgente de contar con abastecimientos externos de petróleo. Esas relaciones tuvieron una de sus mayores derrotas al ocurrir los cambios políticos de Irán.

## II. EL PETRÓLEO SE IMPONE COMO EL INTERÉS DOMINANTE EN LAS RELACIONES CON MÉXICO

La convicción de que era difícil o imposible hechar a andar una acción gubernamental para disminuir significativamente las importaciones de petróleo, el deterioro en la situación del medio oriente que siguió a la caída del Sha, y el esfuerzo de los medios de comunicación y miembros del Congreso para llamar la atención hacia las riquezas petroleras al sur de la frontera, fueron presionando a favor de un cambio en la política del ejecutivo norteamericano hacia México. En agosto de 1978, poco antes de llegar a su fin la batalla a favor del plan energético de Carter, comenzó a abandonarse lo que algunos comentaristas habían llamado "la frialdad desconcertante hacia el petróleo mexicano". El primer signo de ello fue una comunicación enviada por el Consejo Nacional de Seguridad a diversas agencias del ejecutivo solicitando la elaboración de un estudio para revisar el estado general de las relaciones con México y proponer nuevas líneas de acción en el área del co-

<sup>11</sup> Un buen resumen del programa energético aprobado finalmente por el Congreso en la edición del *Financial Times* del 16 de octubre de 1978.

mercio, la energía, y los trabajadores migratorios.<sup>12</sup> Los tópicos, que según esta comunicación debían ser tomados en cuenta para evaluar y pronunciarse sobre la relación energética, incluían directivas muy significativas que sugerían la trascendencia que se otorgaba a dicha relación. Por ejemplo, se hablaba de “estímulos potenciales que Estados Unidos podría usar para inducir a PEMEX a expandir su producción ... acceso preferencial al mercado norteamericano del petróleo mexicano, posiblemente a precios acordados previamente ... Acuerdos en materia de comercio, intercambiando bienes de capital y bienes agrícolas norteamericanos por flujos de petróleo mexicano...” El estudio, terminado en diciembre de 1978, fue conocido como el *Presidential Review Memorandum No. 41* (PRM).

El PRM ha sido visto como un punto decisivo en la política de Estados Unidos hacia México, no tanto porque haya sentado las bases para un manejo realmente novedoso y bien articulado de tal política (de hecho el único resultado concreto fue el nombramiento de un coordinador especial para asuntos mexicanos en el Departamento de Estado), sino porque fue un claro indicio del nuevo *status* adquirido por México ante los ojos del ejecutivo, y la primera manifestación explícita del peso adquirido por el petróleo en las consideraciones sobre la mejor manera de organizar la política de Estados Unidos hacia México.

Cierto que no se trató de un documento dedicado, exclusivamente, al tema del petróleo y el gas. Su propósito principal era presentar, de la manera más operativa posible, una serie de opciones, tanto para el enfoque general de la política hacia México, como para el tratamiento específico de los temas de comercio, migración, energéticos y zonas fronterizas. Sin embargo, como lo indicó el conocido artículo del *Washington Post* (la fuente pública más confiable para conocer el contenido del PRM 41), “es el creciente poder petrolero mexicano la verdadera razón de la revaluación de la política norteamericana hacia México”.<sup>13</sup> En efecto, según las citas contenidas en dicho artículo, el estudio señalaba:

Para Estados Unidos, México representa una novedosa e importante fuente de energía, fuera de la OPEP. México podría cubrir el 30% de las necesidades norteamericanas de importación para mediados de los ochenta, contribuyendo a asegurar el abastecimiento, y más que compensando el declinamiento de las ofertas venezolana y canadiense.

<sup>12</sup> El texto de la circular enviada por Brzezinsky a las agencias del ejecutivo que debían participar en la elaboración del documento fue reproducido en *Inside D.O.E.; an exclusive weekly report on the Department of Energy*, septiembre 18 de 1978. Se reproducían, también, las directivas dadas para evaluar el petróleo y el gas mexicano y su impacto en las relaciones mexicano-norteamericanas. Como puede advertirse en el párrafo reproducido, las expectativas como “acceso preferencial al mercado norteamericano del petróleo mexicano, posiblemente a precios acordados previamente” eran bastante altas.

<sup>13</sup> 15 de diciembre de 1978.

Aunque no existen datos definidos sobre las cifras de producción que el PRM 41 consideró más factibles y deseables para los intereses norteamericanos, hay motivos para pensar que se sobreestimó la posibilidad de que la producción mexicana se elevara rápidamente. Esto se deduce del párrafo citado anteriormente, y de las cifras que se manejaron durante la visita de Carter a México en febrero de 1979. Se sabe de fuentes bien informadas que los norteamericanos se refirieron entonces a cifras del orden de 4.5 mbd en 1985, 9 mbd para el decenio de los noventas. La reacción mexicana ante semejantes expectativas no fue positiva. Para entonces había ocurrido en la opinión pública un vivo renacimiento del nacionalismo que llevó a poner en entredicho las bondades del programa petrolero, sobre todo en la medida en que propiciaba una mayor vinculación con Estados Unidos. (El debate en torno a la construcción del gasoducto planeado inicialmente para el envío de gas a los Estados Unidos y la irritación causada por el tono con el que algunos congresistas y Schlesinger se habían referido a México fueron los detonadores de esa nueva ola nacionalista). Para comienzos de 1979, poco antes de la visita de Carter a México, las aprehensiones frente a las intenciones norteamericanas respecto al petróleo se encontraban en su punto máximo lo que se reflejaba en el tono de la prensa diaria y en los desplegados que aparecieron entonces. El ambiente quedó bien plasmado en el título del famoso artículo publicado por Carlos Fuentes en el *Washington Post* "¡Escucha yanqui, México es una nación y no un pozo petrolero!".<sup>14</sup>

En tales condiciones, a nadie extrañó el tono firme con el que López Portillo declaró durante su encuentro con Carter, que las decisiones sobre los niveles de producción de PEMEX no serían nunca objeto de negociación internacional. La decisión de su gobierno era mantener una plataforma de producción del orden de 2.250 mbd hasta 1982. Las exportaciones no se decidirían en función de la demanda externa, sino de la capacidad de la economía mexicana para absorber productivamente y sin favorecer un proceso inflacionario de los ingresos derivados de ellas. Poco después tomó forma otra nota sobresaliente de la política petrolera mexicana: la diversificación de mercados para las exportaciones de crudo, de suerte que el porcentaje vendido a los Estados Unidos no sea superior al 60 por ciento.

Con todos esos antecedentes, el gobierno norteamericano fue consciente de que, a menos de ocurrir un cambio en la situación política mexicana, que por otros motivos no sería deseable, el petróleo mexicano no sustituiría, a corto plazo, a las importaciones provenientes del medio oriente. La política hacia el petróleo mexicano apareció, desde entonces, como un reto más complejo de lo que se había pensado en el PRM 41; un reto al que era urgente hacer frente dadas las profundas

<sup>14</sup> 5 de febrero de 1979.

complicaciones en la situación energética norteamericana ocurridas en 1979.

Ese año pasará a la historia como uno en el que fue evidente la vulnerabilidad de Estados Unidos a todo cambio en los ritmos de producción y precios de los países de la OPEP. Aunque las importaciones provenientes de Irán representaban un porcentaje pequeño del total de importaciones norteamericanas de petróleo, su reducción, aunada a prácticas especulativas de las compañías petroleras, provocó una escasez de energéticos que llegó a su climax en los meses de verano. Los automovilistas hicieron largas colas en las estaciones de gasolina y se vieron obligados a limitar el uso del automóvil, en momentos cuando normalmente inician sus paseos de verano. La escasez de gasolina provocó una de las crisis políticas más serias enfrentadas por la administración Carter, considerado por algunos observadores políticos, como "la más grave después de la guerra de Vietnam".<sup>15</sup>

Al mismo tiempo, la disminución de la oferta mundial de petróleo dio pie a una revisión de la política de contención de precios que venían observando los países de la OPEP. En diciembre de 1978, se inició un nuevo pronunciado ascenso de los precios del petróleo como resultado de lo cual el costo de las importaciones norteamericanas de crudo se habían duplicado para finales de 1979. Se agudizó con ello el proceso inflacionario en los Estados Unidos que desde 1979 se mantiene en índices de crecimiento superiores al 10 por ciento.

Si a la situación anterior aunamos el cambio en las relaciones de poder en el medio oriente derivado de la nueva influencia soviética en Afganistán, no resulta exagerado afirmar que a partir de 1979 se agudiza, más seriamente de lo que se había visto hasta entonces, el problema de la dependencia energética de Estados Unidos.

A diferencia de lo que se esperaría en los análisis más esquemáticos del imperialismo, esto no desencadenó una ofensiva inmediata para establecer una relación energética más amplia con México. Por el contrario, el fracaso tan sonado de la relación "extra-especial" con Irán acentuó la necesidad de ser cautelosos y evitar una política apresurada hacia los países productores de petróleo; más aún cuando, como ocurre en el caso de México, se manifiestan allí fuertes sentimientos nacionalistas asociados a la explotación y exportación de ese recurso natural.

<sup>15</sup> La situación energética del verano de 1979 provocó una seria "crisis de confianza" en el gobierno norteamericano que se expresó, entre otras formas, con la caída a su punto más bajo de la popularidad de Carter, según revelaron encuestas de la época. Podría incluso adelantarse que, a partir de allí, empieza el descrédito de Carter que llevaría a la aplastante derrota de los demócratas en las elecciones de 1980. En el verano de 1979, Carter intentó hacer frente a la crisis de confianza a través de su conocido discurso televisado el 30 de julio en el que anunció nuevas medidas energéticas, y a través de cambios en el gabinete que llevaron, entre otras cosas, a remplazar al secretario de energía Schelsinger. Sobre el tema ver *Newsweek* o *Time* del 16, 23 y 30 de julio de 1979.

Esto, y la pausa en la toma de algunas decisiones que ocurre en año de elecciones, explica que la política hacia el petróleo mexicano haya avanzado lentamente.

### III. LA POLÍTICA HACIA EL PETRÓLEO MEXICANO A PARTIR DE 1979

Durante los últimos años del decenio de los ochentas la política del gobierno norteamericano hacia México en materia de energía se ha distinguido por las siguientes características: en primer lugar, el Departamento de Energía (DOE) ha desarrollado un marcado interés en propiciar programas de colaboración energética entre los dos países que van de la geotermia a la energía nuclear o la electricidad. En segundo lugar, se buscó la manera de encontrar una salida al *embroglio* del gas presionando, y en menor grado concediendo, hasta lograr a un primer acuerdo de venta. Finalmente, se ha pospuesto la búsqueda de acuerdos más significativos en materia de hidrocarburos; actualmente el interés se centra en precisar reservas y volúmenes deseables de producción a largo plazo, en lograr una organización del comercio entre los dos países que asegure la participación norteamericana en los beneficios derivados de las exportaciones petroleras mexicanas y, finalmente, en la delineación de planes para tener acceso al petróleo mexicano en casos de crisis internacional.

La intención de poner en pie proyectos de colaboración para el desarrollo de diversas fuentes de energía se había expresado desde 1976. Sin embargo, el único paso significativo en esa dirección era el estudio iniciado por la Comisión Federal de Electricidad y la antigua Administración de Energía y Desarrollo de los Estados Unidos para la construcción de una reserva geotérmica en Cerro Prieto. Por lo demás, sólo se había avanzado en la creación de agencias burocráticas como el subgrupo de energía dentro de la Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica creada en 1977, o el grupo de energía dentro del sistema general de consulta establecido poco después de la primera visita de López Portillo a Washington, en 1977.

Es a partir de 1979 cuando se advierte un mayor empeño del DOE en hacer efectivos proyectos de colaboración como resultado de lo cual se firma, en mayo de 1980, un primer Convenio para Intercambio de Energía Eléctrica entre los dos países. De acuerdo con la información sobre el Convenio proporcionada por la prensa,<sup>16</sup> a más de intercambios

<sup>16</sup> De acuerdo con información proporcionada en el informe al Congreso del Contralor General de los Estados Unidos, *Prospects for a Stronger US— Mexico Energy Relationship* (US government printing office, 1980), los proyectos conjuntos que tomaron forma desde 1979 se refieren a: investigación y diseño de sistemas solares; cooperación geotérmica; exploración de uranio; investigación de yacimientos fósiles; almacenamiento de hidrógeno; conservación de energía industrial; sistemas

de información y planes a más largo plazo, se prevé la construcción inmediata de obras y la aprobación de planes para agilizar intercambios de energía eléctrica en las zonas fronterizas. Dichos intercambios "ofrecen, a las dos naciones la oportunidad de prestar ayuda a la otra en caso de emergencia"; en México esa ayuda sería necesaria de haber retardos en la construcción de obras que deben dar respuesta a una demanda de electricidad cuyo crecimiento previsto durante los próximos años es del orden de 10 por ciento anual, por el lado norteamericano, las emergencias podrían surgir de haber la dificultad para obtener combustible.

El empeño en activar los programas de cooperación energética tiene una motivación política: se desea fomentar el diálogo entre las burocracias de ambos países encargadas de cuestiones energéticas con la esperanza de que se cree un clima de confianza entre ellas y se obtenga un mayor conocimiento de sus políticas mutuas. Se piensa que así se evitarían malentendidos y sorpresas tan desagradables como las ocurridas con motivo de las negociaciones iniciales para la venta de gas. Al mismo tiempo, convenios como el de Intercambio de Energía Eléctrica permiten ir avanzando hacia la mayor "interdependencia" mexicano-norteamericana, situación que, según los estrategas norteamericanos, sería la prueba de que es posible una relación estrecha con beneficios equitativos para ambas partes. Las zonas fronterizas son vistas como el espacio por excelencia para ir construyendo esa "interdependencia", los compromisos mutuos, y las situaciones "de facto" que permitirán hablar, en el momento oportuno, de la "integración de América del Norte".

Ahora bien, la creación de un clima de confianza, objetivo central del súbito interés del DOE en los acuerdos de cooperación con México, hubiese sido imposible de persistir los desacuerdos respecto a la venta de gas mexicano a Estados Unidos. De allí que uno de los objetivos primordiales de la visita de Carter a México en febrero de 1979 fuera la reapertura de las negociaciones sobre el tema; éstas se iniciaron en abril de 1979 para concluir en septiembre del mismo año, pocos días antes de la segunda visita de López Portillo a Washington.

El interés del DOE en lograr un acuerdo para la compra de gas no significó un cambio radical en las posiciones que Schlesinger había adoptado inicialmente. La táctica consistió en conciliar en algunos puntos, por ejemplo en el relativo a la evolución del precio, pero manteniéndose firmes en el rechazo a un precio base indexado al del *Fuel Oil No. 2*. En tales circunstancias, las pláticas entre los dos gobiernos, destinadas a fijar el marco en el cual podrían celebrarse los acuerdos entre PEMEX y las compañías norteamericanas distribuidoras de gas,

de energía eléctrica. Sobre el convenio de intercambio de energía eléctrica ver *Uno más Uno*, 27, 28 y 29 de agosto de 1980.

se mantuvieron en un *impasse* hasta agosto del mismo año. A comienzos de ese mes, la prensa norteamericana informó que el gobierno mexicano presentó un proyecto de conciliación donde el precio base se fijaba en relación con el promedio del precio de diversos combustibles. El resultado era una cifra de 4.18 dólares por mpc (indexado solamente al Fuel Oil No. 2, el precio hubiera sido superior a los 5 dólares).<sup>17</sup>

Utilizando como argumento principal las dificultades que la aceptación de ese precio tendría en las negociaciones para la compra de gas canadiense, los norteamericanos rechazaron la fórmula. Insistieron, sin embargo, en la necesidad de seguir buscando "un precio razonable" que permitiera llegar a un acuerdo antes de la visita de López Portillo a Washington en septiembre de ese año.

Presionados por la necesidad de construir un buen ambiente para el encuentro de los dos presidentes, y deseosos de poner fin al malestar general en las relaciones entre los dos países originado en el problema del gas, el gobierno mexicano aceptó, finalmente, la cifra de 3.65 dólares por mpc. Se trató de un precio negociado, que no se ligó explícitamente al de ningún otro combustible en el mercado internacional; se sabe, sin embargo, que correspondió, en términos generales al del *Fuel Oil No. 6*, un combustible residual de poca calidad, que los norteamericanos habían propuesto como punto de referencia. En contrapartida, el gobierno mexicano obtuvo algunos triunfos, como fueron reducir el compromiso de venta a la suma moderada de 300 mpc diarios, indexar el precio base a la evolución de los precios del petróleo en el mercado internacional, y dejar abierta la puerta a una revisión de acuerdos mediante la inclusión de una cláusula de denuncia.

Parecía, así, que se dejaban atrás los sinsabores provocados por la posición inicial del Departamento de Energía cuando, en enero de 1980, los canadienses informaron de su decisión de fijar el precio base para las ventas de gas a Estados Unidos en \$ 4.47 por mpc. La aceptación de tal precio, por parte del gobierno norteamericano, llevó de inmediato a México a solicitar la revisión de un acuerdo que lo ponía en obvia desventaja frente a otro proveedor externo de gas. Esta vez, el gobierno norteamericano evitó el conflicto; otorgó de inmediato a México —sobre bases temporales— el mismo precio aprobado para las compras de gas a Canadá. Poco después, al confirmar definitivamente dicho precio, el Departamento de Energía dejó constancia del cambio ocurrido en el estilo para dialogar con México al reconocer que: "había consideraciones importantes de política exterior que presionaban a favor

<sup>17</sup> Un buen reportaje sobre las negociaciones de 1979 sobre gas en: "A reporter at large; the Mexican Oil Puzzle" *The New Yorker*, 15 oct. 1979. Un punto de vista mexicano sobre el tema, Olga Pellicer, "El acuerdo para la venta de gas a los Estados Unidos; una conciliación necesaria" en *Proceso*, 22 de octubre de 1979.

del mantenimiento de buenas relaciones con México".<sup>18</sup> Al parecer, se ha superado la época en que Schlesinger abandonó las "buenas maneras" para tratar con México asuntos relacionados con la venta de sus hidrocarburos.

Se ha logrado, pues, un equilibrio en el asunto del gas con México que, desde el punto de vista norteamericano, es *esencialmente provisional*. Es evidente que la cifra reducida de 300 mpc no es suficiente para la demanda externa de gas prevista para el decenio de los ochenta. Menos aún si se piensa que Canadá tiene la intención de reducir sus exportaciones de gas para finales del decenio. Sin embargo, no ha llegado el momento de reabrir las negociaciones con México. Como ya habíamos señalado, todo sugiere que el gobierno norteamericano a decidido posponer para más tarde el diálogo con su vecino del sur sobre compromisos más profundos en el campo de los hidrocarburos. A corto plazo, se trata de reflexionar sobre temas como: ¿Cuál es la verdadera dimensión de las reservas y cuál sería el impacto en ellas de diversos niveles de producción?

Los estudios más detallados sobre el monto de las reservas mexicanas llevados a cabo a solicitud del gobierno norteamericano han confirmado la impresión inicial de que México se encuentra "entre las fuentes más importantes de petróleo en el mundo". Hasta ahora, se le sitúa entre el quinto y séptimo lugar a nivel mundial superado sólo por Arabia Saudita, EE.UU., la URSS, Irán y, posiblemente, Irak y Kuwait. Ahora bien, a pesar de la vastedad de las reservas mexicanas, se han expresado opiniones cautelosas ante la posibilidad de que México alcance y mantenga por largo tiempo niveles de producción muy altos, superiores por ejemplo, a 6 millones de barriles por día. No se trata solamente de la orientación, hasta ahora conservacionista de los dirigentes mexicanos, se trata, también, de tomar en cuenta el hecho de que México no podría sostener dichos niveles de producción por más de 15 o 20 años. Pasado este periodo, la producción experimentaría una caída precipitada e irreversible. En otras palabras, México podría perder su capacidad de exportación y su autosuficiencia en materia de energéticos de aquí a comienzos del próximo siglo.<sup>19</sup>

Este hecho, y las consideraciones sobre el nacionalismo mexicano, han llevado a cuestionar las cifras que parecían factibles y deseables hasta febrero de 1979; es una de las novedades más interesantes en las reflexiones norteamericanas respecto a la política hacia el petróleo

<sup>18</sup> DOE/ERA, Opiniones y órdenes No. 14a y 14b y No. 16 y 16a, Citados en Richard A. Nuccio, *The Redefinition of US-Mexican Relations, 1977-1980*, presentado en el seminario del CIDE sobre Mecanismos de toma de Decisiones del Gobierno Norteamericano frente a América Latina, Guanajuato, México, 28-31 julio 1980. (mimeo)

<sup>19</sup> David Roenfeldt, Richard Nehring y Arturo Gándara, *México's Petroleum and US Policy; implications for the 80's*. Rand Corporation, Junio 1980, pp. 34-41.

mexicano durante los últimos tiempos. Partiendo de un punto de vista según el cual para los intereses a largo plazo de Estados Unidos es deseable prolongar la vida de las reservas mexicanas se llega a la conclusión de que la meta deseable es la de una producción "moderada" situada entre 3.5 y 5.5 millones de barriles al día durante los decenios de ochenta y noventa.<sup>20</sup> Esto no significa, desde luego, un interés menor en el petróleo mexicano, o un descuido del papel que puede tener en la problemática energética norteamericana; simplemente, se ha cambiado de énfasis.

Ahora las preocupaciones centrales que se manifiestan en Estados Unidos son: ¿cómo organizar el comercio entre los dos países para que los intereses norteamericanos participen de la bonanza petrolera mexicana? y ¿cómo asegurar el acceso al petróleo mexicano en caso de crisis internacionales similares a las que ocurren en este momento en el medio oriente?

Con respecto al primer punto, cabe recordar las preocupaciones en diversos círculos norteamericanos respecto al comportamiento del comercio entre los dos países durante los próximos años. Preocupa, por una parte, la posibilidad de que, con base en subsidios posibles gracias a los ingresos por exportaciones de petróleo, México incremente significativamente sus exportaciones de productos manufacturados o semi-manufacturados a Estados Unidos preocupa también la competencia que ejercen actualmente en el mercado mexicano proveedores de otros países industrializados como la CEE o al Japón.

En tales condiciones, se piensa que el interés norteamericano no reside solamente en obtener mayores exportaciones de crudo mexicano, sino en lograr que los ingresos mexicanos por concepto de exportaciones de energéticos se reviertan a Estados Unidos a través del comercio en otras áreas. Esto es señalado claramente en el citado informe de la Rand cuando dice:

Un asunto relacionado con el destino de las exportaciones petroleras de México, es la dirección del gasto externo de sus divisas por concepto de exportación. *Los intereses económicos de Estados Unidos estarían mejor servidos vía la canalización de mayores proporciones de esos recursos a la compra de bienes y servicios norteamericanos, que mediante el envío de mayores proporciones de exportaciones petroleras.*<sup>21</sup>

En otras palabras, el petróleo mexicano es un elemento que se toma en consideración, no sólo por su evidente valor estratégico, sino por las posibilidades que abre a la expansión de una gama muy amplia de exportaciones norteamericanas que van, de los bienes de capital y tecnología para PEMEX, a todos los bienes de consumo que serán adquiridos en México como resultado de la mayor disponibilidad de divisas.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 81-82.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 88.

Si las consideraciones sobre el comercio global entre los dos países bajo el signo del petróleo son importantes, no lo son menos las relativas a la seguridad nacional norteamericana. No es necesario insistir demasiado en el hecho de que a partir de 1973, y más urgentemente desde la revolución islámica de Irán, la defensa de la seguridad nacional norteamericana está íntimamente relacionada con la posibilidad de mantener abastecimientos de crudo que, como es bien sabido, son indispensables para mantener en funcionamiento la economía estadounidense. Uno de los objetivos primordiales al delinear una política hacia las riquezas petroleras al sur de la frontera es asegurar allí la presencia de una capacidad instalada lo suficientemente importante para que, en caso de emergencia, se puedan "abrir las llaves" para el envío de crudo en cantidades suficientes a Estados Unidos.

La búsqueda de acuerdos para asegurar tales envíos es uno de los puntos más delicados, escabrosos e inevitables en la política de los dirigentes norteamericanos hacia México en el campo de la energía. Es comprensible que la sustitución permanente de petróleo mexicano por petróleo del medio oriente no parezca ni factible ni aconsejable, dados otros intereses en la relación global de Estados Unidos hacia México. Pero es impensable que no se contemplen mecanismos (bilaterales o unilaterales) para que el petróleo mexicano contribuya a la defensa de "intereses vitales" de Estados Unidos de interrumpirse, para no dar sino el ejemplo más alarmante, los envíos de petróleo provenientes de Arabia Saudita. Se sabe, sin embargo, que se trata de un tema políticamente delicado del que no se hablará oficialmente para fines de un acuerdo bilateral antes de tener diversas alternativas, que puedan ser aceptables para el nacionalismo mexicano.

Dentro de las reflexiones sobre este punto dadas a conocer a la opinión pública (por ejemplo el informe Rand) se contemplan situaciones "aceptables", por ejemplo, acuerdos en el seno de un organismo multilateral, como la Organización Internacional de Energía, que sería la encargada de decidir los momentos de entrada en vigor y expiración de las exportaciones de emergencia.<sup>22</sup> En otros ámbitos, cuyos planes no trascienden a la opinión pública, debe pensarse en acciones unilaterales de carácter militar.

En resumen, al iniciarse el decenio de los ochenta y poco antes de que termine el primer periodo de la administración Carter, parece que el interés en aumentar rápidamente las exportaciones mexicanas de crudo, que estuvo presente en el periodo 1977-78, ha dado lugar a una nueva estrategia en la que el interés principal reside en el mantenimiento de un ritmo de actividad en PEMEX que asegure, al sur de la frontera, una capacidad instalada lo suficientemente importante para responder en caso de emergencia, a la demanda norteamericana. Un

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 85-86.

motivo de optimismo para los dirigentes norteamericanos que se inclinan por esa línea es el hecho de que, por motivos distintos relacionados con los intereses creados de PEMEX y la situación general de la economía mexicana, México parece avanzar, sin mayores presiones externas, hacia la construcción de esa capacidad instalada que no resulta plenamente comprensible para quienes piensan que hay la voluntad de mantener plataformas de producción conservadoras.

Tomando en cuenta la inestabilidad de la política interna norteamericana y de la situación internacional, es difícil saber si ese enfoque hacia el petróleo mexicano será mantenido mucho tiempo. Es posible que un cambio en la administración como resultado del triunfo republicano, o un mayor deterioro de la situación del medio oriente, resucite los esquemas favorables a una producción en México del orden de 9 millones de barriles por día para el decenio de los noventa.<sup>23</sup> De ser así, y de no llegarse a ello por la dinámica propia de la economía mexicana, esto supondría nuevo tipo de presiones sobre los dirigentes mexicanos. Sea como fuere, hay un tema que difícilmente experimentará muchos cambios en los próximos años: el interés de los dirigentes norteamericanos en el mantenimiento de la estabilidad en México y las contradicciones inherentes a sus esfuerzos para favorecerla.

Advirtamos, para empezar, que el interés en condiciones de estabilidad en los países que abastecen a Estados Unidos de materias primas estratégicas no es un elemento novedoso. Cualquier cambio repentino en las estructuras políticas de dichos países crea incertidumbre respecto a la seguridad en los abastecimientos; es evidente que en términos generales se hará todo lo posible por mantener en ellos un *status quo*.

El aspecto interesante no reside en señalar el interés en una situación estable, sino en precisar, por una parte, cuáles son los aspectos específicos de la situación mexicana que, desde la perspectiva norteamericana, pueden convertirse en un obstáculo para la estabilidad a me-

<sup>23</sup> Un factor que seguramente influirá sobre la política de Estados Unidos hacia el petróleo mexicano durante los próximos años será la capacidad norteamericana para disminuir las importaciones de crudo. En el año de 1980 éstas experimentaron una reducción considerable; para el mes de noviembre eran de un promedio de 6.7 millones de barriles por día, lo que representa un volumen 19.3% menor al de las importaciones correspondientes al mismo período en 1979. Sin embargo, no se puede afirmar que se ha establecido una tendencia a largo plazo. Cabe advertir que esa reducción coincide con la recesión de la economía norteamericana iniciada en febrero de 1980 y considerada, en los estudios elaborados a comienzos del segundo semestre del mismo año, como "la segunda más grave desde finales de la segunda guerra". Hay incertidumbre, entonces, sobre los efectos que una recuperación económica tendrá sobre el monto de las importaciones de energéticos. Igualmente hay incertidumbre sobre el impacto que pueda tener la política energética del gobierno de Reagan basada, al parecer, en la confianza frente a la posibilidad de que aumente la producción en Estados Unidos, en el levantamiento de controles para inhibir el consumo, y en la aceleración de programas para el desarrollo de fuentes alternativas de energía, particularmente la nuclear.

diano y largo plazo; por la otra, reflexionar sobre los problemas que surgen como resultado de la contradicción entre elementos intrínsecos a la estabilidad política mexicana e intereses actuales de los Estados Unidos en materia de energía y política internacional.

A primera vista parecería que pocas circunstancias dan pie a temores respecto a la estabilidad en México. Las instituciones políticas siguen dando prueba de una gran capacidad para controlar la demanda de diversos sectores sociales; se trata, en todo caso, de uno de los países subdesarrollados en donde las instituciones políticas han adquirido mayor solidez. Sin embargo, más de un observador norteamericano ve con aprehensión la persistencia de las desigualdades sociales, el crecimiento de la población y el problema del desempleo. Por ello, aunque se han recuperado los índices de crecimiento económico, y aunque el petróleo da un margen de maniobra muy amplio a la acción económica del gobierno mexicano, siguen expresándose en Washington puntos de vista pesimistas respecto al futuro de la estabilidad política en México que se manifestaron desde la crisis de 1976. Ese pesimismo se acentúa cuando se contemplan las dimensiones del desempleo en México. Se trata de un tema que se agranda desde la perspectiva norteamericana por sus implicaciones para uno de los problemas que mayormente afectan las relaciones entre los dos países: el de los trabajadores indocumentados.

En los análisis sobre las condiciones de estabilidad en los países petroleros del medio oriente la situación del empleo ocupa un lugar secundario. No ocurre así en el caso de México. Aquí, estabilidad y empleo aparecen interrelacionados impidiendo que aquella pueda contemplarse solamente en términos de control político o mantenimiento de índices de crecimiento económico.

No podría deducirse de allí que se espera a corto plazo un colapso de la estabilidad mexicana; pero sí puede adelantarse la hipótesis de que los dirigentes norteamericanos están sensibilizados para reaccionar exageradamente frente a cualquier signo de inestabilidad en México; ahora, más que en otras épocas, podrían esperarse reacciones alarmistas ante movimientos de protesta, ante políticas inesperadas como las manifestadas durante el echeverrismo, o ante cualquier medida que parezca romper el tipo de equilibrio ya establecido en México entre los diversos grupos sociales.

Es probable que un estado de ánimo propicio al malestar frente a la situación mexicana se vea acentuado por el segundo punto al que deseamos hacer mención: el de las contradicciones entre la naturaleza del sistema político mexicano y las necesidades actuales de Estados Unidos. Uno de los rasgos más notorios del sistema político mexicano es el nacionalismo que está íntimamente relacionado con la política petrolera. Este nacionalismo mexicano, factor de estabilidad y sin el cual no sería posible imaginar la solidez del sistema político, lo es también de conten-

ción a una relación "extraespecial" como la que existió en otras épocas entre Estados Unidos e Irán. Respetar el nacionalismo, y por ende una de las bases fundamentales del sistema político mexicano, quiere decir, también, reducir las expectativas en materia de petróleo. Esto ha sido visto por los analistas norteamericanos; baste observar el espacio dedicado al tema del nacionalismo en el estudio de la Rand.

Otro aspecto en el que los rasgos del sistema político mexicano entran en contradicción con los intereses norteamericanos se da en el caso de la política exterior. Diversos estudios han señalado el grado en que la legitimidad de los dirigentes mexicanos se ha visto favorecida por el mantenimiento de una política exterior de corte independiente hacia América Latina. Ésta ha implicado, entre otras cosas, la simpatía por los regímenes revolucionarios en el continente, sean éstos el gobierno de Allende en Chile, la junta de reconstrucción nacional en Nicaragua, o el régimen socialista de Fidel Castro. En momentos cuando las luchas sociales en centroamérica toman impulso, y los dirigentes norteamericanos esperan de sus aliados en el continente colaboración para encontrar vías de "cambio pacífico" que cancelen en esa región la opción revolucionaria, las tradiciones de la política exterior mexicana resultan francamente disfuncionales.

Los problemas anteriores sugieren hasta dónde es difícil para Estados Unidos definir sus posiciones respecto a la estabilidad en México. La situación que ellos anhelarían, aquella en la que al mismo tiempo se mantiene el control de las instituciones políticas mexicanas sobre la vida del país, se encuentra solución al problema del empleo, y se llega a acuerdos con Estados Unidos en materia de energía y política hacia centroamérica, no podrá darse. Será, pues, en el contexto de una relación donde emergen frecuente e inevitablemente focos de tensión y malentendidos que deberá seguirse definiendo la política de Estados Unidos hacia el petróleo mexicano.