

David Barkin, Gustavo Esteva,
Marcos Kaplan, y otros

Las relaciones México-Estados Unidos/1

Prólogo de Antonio Delhumeau y
José María Calderón



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
EDITORIAL NUEVA IMAGEN

Índice

<i>Prólogo: Intervención de Antonio Delhumeau en la ceremonia de inauguración del curso de verano "Relaciones México-Estados Unidos: presente y futuro"</i>	9
<i>Intervención de José María Calderón.</i>	10
<i>Primera parte: Petróleo y gas.</i>	15
I. BASES PARA UNA POLÍTICA PETROLERA RACIONAL EN EL TERCER MUNDO.	17
1. Realidad e ideología de la crisis — Mauricio Shoijet	17
II. COYUNTURA ENERGÉTICA GLOBAL Y SUS REPERCUSIONES EN LAS RELACIONES BILATERALES	41
1. La dependencia estratégica y el petróleo en las relaciones de México y Estados Unidos — John Saxe-Fernández	41
2. Comentario de Luis Ángeles	69
3. Comentario de Gonzalo Martínez Corbalá	75
III. LA POLÍTICA PETROLERA DEL ESTADO MEXICANO Y LAS RESERVAS PETROLERAS MUNDIALES.	87
1. La política petrolera del gobierno mexicano: evolución histórica — Lorenzo Meyer.	87
2. Los campos petroleros gigantes y los recursos mundiales — Víctor Miguel Lozano.	95
3. Intervención de Arturo del Castillo.	111
4. Intervención de Arturo Walley.	118
5. Intervención de Mario Ojeda	123

III. La política petrolera del Estado mexicano y las reservas petroleras mundiales

1. *La política petrolera del gobierno mexicano: evolución histórica — Lorenzo Meyer**

LA ETAPA PRECOMERCIAL

Desde la independencia hasta principios del siglo XX —concretamente hasta que se promulgó la ley minera de noviembre de 1909— el petróleo, como el resto de la riqueza del subsuelo, pertenecía a la Nación mexicana, heredera de los derechos de la Corona española. En 1859 se perforó el primer pozo petrolero comercial en Estados Unidos, y ése fue el principio de la era del petróleo en el mundo. No pasó mucho tiempo antes de que se hicieran los primeros intentos por empezar a explotar y comercializar este recurso natural en México. En 1864, el emperador Maximiliano dio la primera concesión para la explotación comercial de una “mina de petróleo”; sin embargo, sería sólo en 1882 cuando se lo pudiera extraer por primera vez, pero éste como otros intentos posteriores casi artesanales, no tuvieron mayor éxito económico. No sería sino hasta el momento en que Estados Unidos y los países industrializados de Europa comenzaran a utilizar el petróleo en cantidades masivas como iluminante y combustible, que el recurso mexicano atraería la atención de grandes capitales, y empezara la época de su producción en gran escala.

* Director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Fue al finalizar el porfiriato cuando se introdujo un cambio radical en la concepción de la política petrolera del gobierno mexicano. Para entonces el petróleo contaba ya con un mercado mundial y México con una red ferroviaria de casi 20 mil kilómetros, y que por tanto estaba en posibilidad de usar petróleo en grandes cantidades como combustible que sustituyera al carbón. El gobierno de Díaz estaba ansioso de facilitar la consolidación y expansión de lo que fue uno de los timbres de orgullo de su administración: los ferrocarriles, y, por lo tanto, no fue extraño que aceptara facilitar a los particulares el establecimiento de una industria petrolera que permitiera a los ferrocarriles contar con un combustible no importado y más barato.

A través de la ley del petróleo de 1901 y de la minera de 1909, el gobierno del presidente Díaz modificó radicalmente las bases legales en las que se podían asentar las esperadas inversiones petroleras. Básicamente lo que hizo fue otorgar el título de propiedad absoluta de los depósitos petroleros a quien tuviera la propiedad de la superficie. Con esta medida —que encajó bien dentro del esquema de liberalismo económico del régimen— se logró lo que se esperaba: el surgimiento de una próspera industria petrolera.

Antes de tomar las medidas contenidas en la legislación de 1909, Díaz pidió la opinión institucional en la materia al Instituto de Geología y la Academia Mexicana de Jurisprudencia. Un comité nombrado por el primero aseguró que el potencial petrolero de México no era muy grande, y la mayoría de los juristas pertenecientes a la segunda opinó que la decisión de otorgar la propiedad del petróleo en el subsuelo al superficiario —como ya se había sugerido en la vieja ley minera de 1884— era correcta. Para esa fecha, 1909, México producía 2.7 millones de barriles de petróleo anuales. Así pues, el presidente Díaz no estuvo solo en su decisión de transferir los derechos de la nación sobre el petróleo a los particulares. Ésta fue responsabilidad del grupo gobernante en su conjunto que, aparentemente, no tuvo plena conciencia de la repercusión de su acción, misma que fue coronada con una serie de medidas fiscales que exceptuaron por varios años a la naciente industria petrolera de prácticamente cualquier pago de

impuestos sobre producción, importación y exportación.

A pesar de los cambios en la estructura legal y del gobierno fiscal privilegiado, hubo un tercer elemento que contribuyó a configurar la política petrolera de Díaz, y éste fue el predominio casi absoluto del capital externo en la producción de hidrocarburos. Quizá la principal razón detrás de la aceptación por parte de Díaz de la presencia de las empresas de Edward L. Doheny y de Weetman Pearson —cabezas de los dos grandes grupos que habrían de dominar hasta 1938 el petróleo mexicano: La Huasteca Petroleum Co. y la Compañía de Petróleo “El Águila”—, se debió a la ausencia de un capital nacional suficiente y emprendedor que pudiera ser el pionero en ese campo. En descargo de Díaz hay que reconocer el empeño que puso en lograr que la nueva industria no fuera dominada enteramente por el capital norteamericano, sino que procuró, en cambio, asegurarse una cierta capacidad de maniobra introduciendo la cuña británica, lo que, a fin de cuentas, le valió la enemistad de la Standard Oil de Nueva Jersey.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

La revolución mexicana y el auge petrolero coincidieron. En 1910 se produjeron 3.6 millones de barriles; ésta no era una cifra que colocara a México como gran productor, pero sí fue lo suficientemente alta como para cubrir el mercado local y buscar otros más allá de las fronteras. Este fenómeno se acentuó en los años siguientes, pues para 1912 el volumen se había quintuplicado y en 1921 —cuando la producción llegó a su clímax— los pozos mexicanos produjeron más de 193 millones de barriles, más del 95% de los cuales se exportaron. México era el segundo productor del mundo y el primer exportador. Sin embargo en pocos años perdería esta singular posición.

Fue en este período cuando la industria petrolera se convirtió en un enclave: desde la producción hasta el consumo, pasando por todas las etapas intermedias, quedaron sujetos a fuerzas e intereses foráneos. Esto, unido al sentimiento nacionalista surgido durante la revolución, llevó a los gobiernos mexicanos que sucedieron al de Porfirio Díaz a considerar que la situación de la industria petrolera era

incompatible con su visión del interés nacional. Todos habrían de coincidir en que era menester lograr para México una mayor proporción de la riqueza producida por la explotación petrolera. Para ello se atacó en dos frentes: el impositivo y el jurídico. Los impuestos pasaron de ser el 0.52% del valor de la producción en 1911 a alrededor de 25% en 1922, cuando contribuyeron con el 33.6% del presupuesto federal. Por lo que se refiere al aspecto legal, la administración carrancista logró que en el congreso constituyente de 1916-1917 se adoptara el párrafo IV del artículo 27, en virtud del cual se devolvía a la Nación la propiedad última de todos los depósitos de hidrocarburos en el subsuelo.

A partir de 1917, y hasta la fecha en que la industria petrolera fue nacionalizada (1938), la política de las diferentes administraciones estuvo encaminada a lograr el aumento en la tasa impositiva de esa industria, y a lograr la aceptación por parte de las empresas y de sus gobiernos de un cambio en el estatus jurídico de la propiedad petrolera.

La lucha fue realmente intensa en ambos frentes pero no hay duda que se tuvo más éxito en aumentar los impuestos que en modificar las bases legales de la actividad petrolera. Después de los "Acuerdos de Bucareli" de 1923 y del acuerdo informal de 1927-1928 entre Calles y el embajador norteamericano, México aceptó a través de decisiones judiciales que el artículo 27 no sería aplicado retroactivamente en lo referente al petróleo, y que, por lo tanto, todas aquellas propiedades adquiridas por las empresas antes de 1917 —previa comprobación de que se había hecho algún tipo de trabajo en ellas—, permanecerían en una situación muy similar a la que tenían antes de que entrara en vigor la nueva constitución, ya que las empresas sólo deberían intercambiar sus títulos originales de propiedad o arrendamiento por otro que les daba una concesión del gobierno federal para seguir explotando los depósitos en los mismos términos en que lo venían haciendo desde principios de siglo.

Poco antes de finalizar este período, o sea en los inicios de la década de 1930, el gobierno mexicano intentó una nueva vía para atacar el problema que representaba el enclave petrolero: la creación de una empresa nacional que

explotara los depósitos de hidrocarburos en los terrenos federales. Desafortunadamente, Petromex nunca llegó a contar con el capital necesario para enfrentar a las empresas extranjeras en sus propios términos.

LA EXPROPIACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Bajo la administración de Cárdenas se elaboró una nueva estrategia encaminada al mismo fin que las anteriores: aumentar el control nacional sobre la actividad petrolera. Dentro del marco general de la reorganización del movimiento obrero, Cárdenas y la CTM propiciaron la formación de un sindicato único de petroleros: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. El contrato colectivo que esta nueva organización presentó a todas las empresas no sólo significaba un aumento en salarios y prestaciones sino también un intento de sindicalizar a parte de su personal de confianza. Las empresas hicieron un mínimo de concesiones, y tras una larga serie de forcejeos (que fueron transformando un conflicto obrero-patronal en un enfrentamiento directo entre el Estado y las empresas) el presidente Cárdenas decidió cortar el nudo gordiano mediante la expropiación.

En el último año en que la industria petrolera estuvo bajo el control de las empresas extranjeras produjo 47 millones de barriles, que representaron apenas el 2.3% y el 39% se consumió internamente. Así pues, en vísperas de la expropiación, la industria del petróleo estaba perdiendo una de las características del enclave: el producir básicamente para el mercado internacional. A partir de 1938, y en buena medida debido a la baja en la producción y a la pérdida de los mercados internacionales, más de la mitad del combustible producido se destinó al mercado interno. Fue así como el enclave petrolero desapareció definitivamente: el petróleo ni era propiedad de intereses extranjeros ni se consumía en su mayor parte en el exterior.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA NACIONALIZACIÓN

Desde marzo de 1938 hasta principios de la década de

1950, la preocupación principal del gobierno mexicano en relación al petróleo fue lograr la consolidación de PEMEX como una empresa netamente mexicana y capaz de hacer frente al constante aumento de la demanda interna de energéticos, producto del inicio de la industrialización a base de la sustitución de exportaciones.

El mercado internacional fue perdiendo importancia, pues si en 1939 se exportó el 50% del petróleo producido, para 1950 sólo fue el 31%, y esto apenas representó una fracción muy modesta de las exportaciones totales.

El principal problema de este período fue lograr la capitalización de PEMEX sin admitir injerencia directa del exterior en la empresa. En una etapa de aumento generalizado de precios, PEMEX mantuvo una política de precios bajos para sus productos a fin de subsidiar el desarrollo industrial del país. Políticamente esto fue positivo, pero económicamente le impidió a la empresa desarrollar sus programas de exploración y modernización en la forma requerida. Para salir adelante, el gobierno mexicano supo aprovechar la coyuntura de la guerra mundial y conseguir un préstamo del Eximbank para PEMEX, haciendo valer el carácter estratégico de la producción petrolera mexicana. Al finalizar la guerra se intentó recurrir por segunda vez a la misma fuente, pero las condiciones políticas impuestas por el gobierno norteamericano —mantener los campos petroleros descubiertos con el nuevo empréstito como reservas estratégicas de Estados Unidos— lo hicieron imposible. México debió rechazar a la vez las diversas propuestas de la embajada de Estados Unidos y de las empresas expropiadas que ofrecían proporcionar el capital requerido pero a cambio de volver a tener algún tipo de injerencia en la empresa nacionalizada. Sin embargo, la imposibilidad de PEMEX de llevar a cabo con sus propios recursos todo su programa de exploración, continuó. El dilema se resolvería a principios de la década de 1950 a través de la firma de varios “contratos riesgo” con pequeñas empresas petroleras norteamericanas independientes, en virtud de los cuales éstas se encargaron de parte del plan general de exploración y perforación de nuevos pozos. De las soluciones posibles, ésta fue una de las menos negativas, pues no puso en peligro el monopolio estatal sobre el petróleo y aceleró el programa de exploración. Cuando mejoraron las condi-

ciones, PEMEX rescindió estos contratos.

LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PETROLERA

A partir de la década de 1950, PEMEX aseguró definitivamente su existencia independiente, y las antiguas empresas desistieron de intentar volver a México. La empresa pudo volver a contratar empréstitos en el exterior en términos estrictamente comerciales y sin las ataduras políticas que se pretendieron imponerle en un principio. La producción se destinó básicamente al mercado interno y las transacciones con el exterior de petróleo y derivados fueron completamente marginales. Pero los problemas de financiamiento persistieron y, por las mismas razones, se llegó al punto en que a fines de la década de 1960 México empezó a ser importador neto de petróleo y sus derivados, y el déficit se agravó notablemente a partir de 1973, cuando la OPEP inició una política de aumento de los precios del producto. Para 1974 esta situación llegó a su clímax, pues el déficit del comercio internacional de PEMEX fue entonces de 313.2 millones de dólares, o sea, cinco veces más que en 1970. Había que expandir el programa de producción.

Esta crisis de producción de PEMEX coincidió con otra mayor, la de la economía mexicana, que, en parte, era producto de la inflación mundial y en parte de las debilidades inherentes al modelo desarrollista favorecido por los gobiernos posrevolucionarios. Una de las manifestaciones de esta crisis general fue un enorme déficit comercial, que en 1975 llegó a los 2 600 millones de dólares, y una deuda externa que estaba rozando los 15 mil millones de dólares. Había que encontrar una salida rápida a todos estos problemas o la bancarrota económica se convertiría en social y política.

Desde mediados del gobierno del presidente Echeverría se sabía de la existencia de grandes e importantes depósitos petrolíferos en el sureste. El aumento de los precios del petróleo mundial en 1973 hizo rentable la perforación a profundidades hasta ese momento antieconómicas. El nuevo petróleo podía ser la solución —casi milagrosa— de la crisis mexicana a corto plazo, y bien aprovechado podía, incluso, sentar las bases de una política de desarrollo a largo plazo

más sana que la seguida hasta entonces. La devaluación de 1976 y el cambio de gobierno ofrecieron la coyuntura ideal para anunciar y consolidar esta política. El presidente López Portillo y el director de PEMEX, el ingeniero Jorge Díaz Serrano, se comprometieron con un plan acelerado de explotación petrolera. Las reservas probadas, que al final del gobierno de Echeverría se calculaban en alrededor de 6 mil millones de barriles de petróleo y su equivalente en gas, empezaron a aumentar de manera constante hasta llegar a la cifra actual de 40 mil millones de barriles y que tienen como trasfondo una reserva probable de 200 mil millones de barriles. En menos de tres años las reservas probadas de México pasaron de representar menos del 1% de las mundiales al 6.2%, lo que volvió a colocar al país entre los más importantes en esta rama.

Con base en las cifras anteriores, PEMEX contrató una fuerte cantidad de préstamos en el exterior —en la actualidad su deuda externa asciende a 159 mil millones de pesos— y aceleró su programa de producción, para poder llegar antes de que concluya la presente administración a una producción diaria de 2 millones y cuarto de barriles de petróleo, la mitad de los cuales piensa destinar a la exportación.

México está a punto de volver a ser un “país petrolero”. Como en 1938, el mercado externo absorberá en muy poco tiempo la mitad de la producción de hidrocarburos, y dados los enormes problemas que persisten en el resto de la economía nacional es muy probable que las presiones internas lleven a que después de 1982 la mayor parte de la producción sea enviada al exterior, y se convierta en la mayor generadora de divisas. Este panorama no está exento de peligros, y es necesario ahondar en el debate sobre las ventajas y desventajas de volver a internacionalizar la producción mexicana de hidrocarburos. Hasta la fecha ningún país petrolero del mundo subdesarrollado ha logrado convertir la exportación de ese vital recurso natural no renovable en una fuente permanente de riqueza. ¿Podrá México ser la excepción?

2. Los campos petroleros gigantes y los recursos mundiales — Víctor Miguel Lozano*

La Rand Corporation preparó para la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos un informe acerca del tamaño y distribución de las reservas conocidas de petróleo crudo en todo el mundo. El proyecto tuvo dos objetivos principales: 1] proporcionar una descripción detallada y accesible de las reservas conocidas y recuperables de petróleo crudo de todo el orbe y, 2] proporcionar una evaluación lo más precisa posible de la cantidad final de petróleo que puede ser recuperado a partir de fuentes convencionales. Los cálculos acerca de los recursos petroleros finales del mundo tienen importantes implicaciones políticas.

El petróleo crudo es la mayor fuente de energía primaria del mundo, pues proporciona entre el 40 y 31.50% de dicha energía. Su empleo ha crecido exponencialmente durante más de un siglo, aumentando a una tasa promedio anual del 7% a partir de 1860 hasta los primeros años de la década que comenzó en 1970. A este ritmo de crecimiento la demanda del producto se duplica cada diez años. El petróleo es un recurso no renovable, lo que hace que la posibilidad de su agotamiento y la necesidad de su sustitución futura sean elementos esenciales de cualquier política energética.

Una evaluación confiable de las reservas petroleras recuperables del mundo podría hacerse a través de la determinación del petróleo, mediante estudios de ingeniería *in situ*, encontrado en cada yacimiento, la determinación de la recuperación primaria y secundaria en cada campo suponiendo condiciones económicas uniformes y utilizando la tecnología disponible, así como mediante el análisis de las posibilidades de utilizar métodos mejorados de recuperación en cada campo, tanto como de sus costos. Pero aun si toda esta información básica estuviera disponible, la tarea sería gigantesca en dimensiones y costos, pues existen entre 20 y 30 mil campos petroleros en el mundo. Este problema puede ser simplificado grandemente, sin una pérdida sustancial en la precisión, si nos concentramos en los campos petroleros gigantes de todo el mundo. Estos

* Asesor del Director General del CONACYT. Asesor editorial de la revista *Ciencia y desarrollo*.