

# Petróleo mexicano: Recuerdos del porvenir

•Lorenzo Meyer

## La quiebra y el bálsamo

Para un observador no especializado, el futuro de la industria petrolera mexicana antes de diciembre de 1976 no parecía particularmente prometedor; sus reservas probadas de petróleo y gas ascendían a sólo 6,300 millones de barriles. Dada la existencia de una demanda siempre en aumento, esa cantidad apenas podría haber satisfecho las necesidades internas durante los siguientes 15 años. Se trataba, en realidad, de unas de las reservas más bajas en la historia de la industria nacionalizada. Pero esto no era todo, hacía tiempo que Pemex no parecía capaz de satisfacer plenamente la demanda nacional y por consiguiente sus importaciones de petróleo y derivados habían ido en aumento. En 1974, por ejemplo, el déficit en las transacciones internacionales de esa empresa fue de 313.2 millones de dólares, 15 veces más que cuatro años antes. México parecía entonces una víctima más de la espectacular alza de los precios mundiales del petróleo impuesta por la OPEP en 1973.

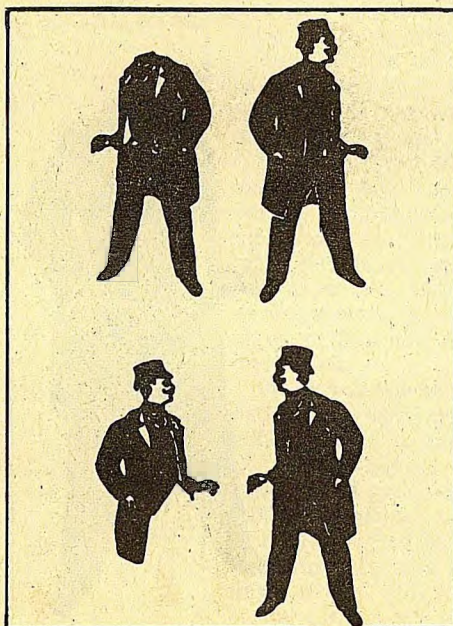
Sin embargo, ya entonces estaban en

marcha algunos de los mecanismos que en poco tiempo habrían de cambiar esta situación de manera radical. El aumento en el precio del petróleo no sólo aumentó el déficit de México sino que también abrió la posibilidad de empezar a buscar petróleo a profundidades que hasta entonces habían resultado anti-económicas. Afortunadamente se sabía ya dónde perforar: en el Sureste. Pero esto no era todo. Los cambios en el mercado mundial del petróleo coincidieron con una aguda manifestación de la crisis en que hacía tiempo había entrado el modelo desarrollista de la economía mexicana. El déficit comercial —un problema ya crónico— había llegado a los 2,600 millones de dólares en 1975. La deuda pública externa, que en 1970 había sido de 3,800 millones de dólares había aumentado a 8 mil millo-

nes cuatro años más tarde, y en 1976 casi alcanzó los 20 mil millones de dólares. Hasta ese momento las autoridades habían intentado enfrentar este problema aparentemente insoluble mediante más de lo mismo: contratando nuevos empréstitos. Pero cuando Luis Echeverría Álvarez dejó la presidencia del país, el crédito externo a disposición del gobierno había llegado a su límite. El servicio de la enorme deuda externa mexicana requería ya del 36.6 por ciento de los ingresos generados por las exportaciones. Por ello una de las condiciones que el Fondo Monetario Internacional puso a México para financiarlo después de la crisis provocada por la devaluación de mediados de 1976, fue justamente la de limitar los empréstitos extranjeros a tres mil millones de dólares anuales. Por todo lo anterior era lógico que los líderes mexicanos, sobre todo el presidente, vieran en la explotación intensiva del petróleo —cuyos precios iban al alza constante— la salida más fácil y rápida del atolladero a donde habían conducido a México casi cuatro décadas de desarrollismo.

## Los nuevos ricos

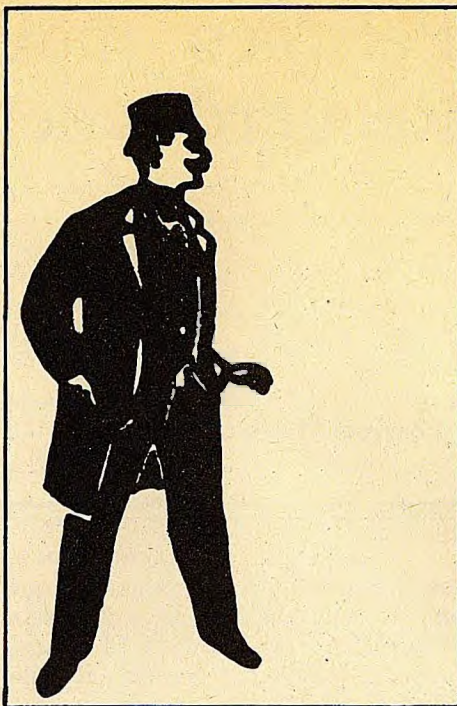
Al asumir la presidencia en diciembre de 1976, José López Portillo nombró como director de Pemex a quien había sido su asesor petrolero durante la campaña presidencial e importante contratista de Pemex a través de Performaciones Marítimas del Golfo: el ingeniero Jorge Díaz Serrano. Una de las primeras acciones del nuevo director fue echar por la borda los métodos empleados tradicionalmente para calcular las reservas y poner en práctica otros más rápidos y menos costosos. El



**Lorenzo Meyer.** Historiador y politólogo mexicano. Autor de *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*; de *El conflicto social. Los gobiernos del maximato* y de *Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, en colaboración con Rafael Segovia y Alejandra Lajous. Los últimos títulos corresponden a los tomos 12 y 13 de la *Historia de la Revolución Mexicana* que edita El Colegio de México. Lorenzo Meyer ha publicado en *Nexos* los trabajos: *México: los presidentes y el poder* (núm. 8, agosto 1978) y *Del optimismo a la duda. El PRI visto por los norteamericanos* (núm. 17, mayo 1979).

monto de las reservas empezó a cambiar de manera casi milagrosa. Apenas si había pasado un mes de la instalación de la nueva administración cuando se anunció al mundo que las reservas mexicanas de petróleo y su equivalente en gas eran de 11,200 millones de barriles; se contrató a una empresa norteamericana para avalar la nueva cifra. Para junio del año siguiente la reserva era de 14,000 millones y para diciembre había llegado a los 16,800 millones. A mediados de 1978 se aseguró que las reservas superaban los 20,000 millones y la cifra oficial en 1979 fue de 40,200 millones de barriles, siendo las reservas potenciales de 44,600 barriles y las probables de alrededor de la colosal suma de 200,000 millones de barriles. De acuerdo con lo anterior —y no obstante las dudas que se han expresado en algunos medios sobre la veracidad de estas cifras— en menos de 3 años, el petróleo mexicano pasó de representar un poco más del 1% de las reservas probadas mundiales al 6.2%, con posibilidad de aumentar aún más. Todo ello en momentos en que el precio promedio del barril de petróleo llegaba a los 20 dólares, y en que los países industrializados de América, Europa y Asia se enfrentaban a una auténtica crisis de energía.

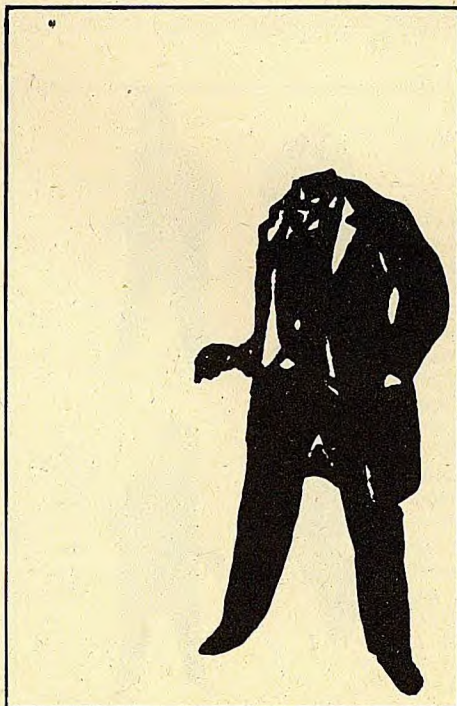
Ante la magnitud de las reservas y lo agudo de la crisis petrolera mundial es comprensible que muchos intereses nacionales y externos hayan visto en México a un potencial gran productor de petróleo y alienten su rápida transformación en un "país petrolero" más. En 1978 los campos mexicanos producían el 1.9% del petróleo mundial: cuando se alcance la meta de corto plazo de Pemex, que es producir 2.5 millones de barriles al día (la producción actual es de 1.6 millones) la producción mexicana representará menos del 4% de la mundial, o sea que aún no estará acorde con sus potencialidades. Y es justamente aquí donde reside uno de los problemas centrales que deberá enfrentar el sucesor de López Portillo: ¿es conveniente, y en caso dado hasta qué punto, que México aumente sustancialmente sus exportaciones de petróleo? Aparentemente la respuesta debería ser positiva, pues entre más rápido se pase del déficit al superávit en la balanza comercial, más rápido se saldrá de la crisis económica, se recuperará la confianza, se acelerará el desarrollo económico, y se afianzará la estabilidad política. Sin embargo, existen razones muy fuertes



para sostener que esta aparente solución ideal no es la solución real.

### Los peligros del boom

Quienes ven con reservas un aumento rápido y sustancial en las exportaciones de hidrocarburos aducen razones muy variadas. Por un lado, está el hecho de que en este momento y en el futuro previsible, el petróleo y su derivado se-



guirán proveyendo más del 90% de la energía consumida por el sector moderno de la economía mexicana: por lo tanto una extracción muy rápida en la actualidad podría provocar escasez de energía en el futuro. Por otro lado, el petróleo parece convertirse cada vez más en la base de un sinnúmero de productos de gran valor agregado, al punto de que su uso como combustible es quizá el menos adecuado. Sin embargo, estos son argumentos a largo plazo, y las decisiones políticas en México (y en la mayoría de los países) generalmente se hace por consideraciones de corto plazo. Entre las razones inmediatas para no exportar demasiado petróleo ni muy rápidamente, destacan —además de los problemas logísticos— el que un ingreso rápido y masivo de divisas aceleraría aún más el notorio proceso inflacionario, y agudizaría las tensiones sociales. Además, un proceso acelerado de producción petrolera requiere que Pemex haga rápidamente —como lo está haciendo— enormes inversiones, cuyo contenido de importación por fuerza tiene que ser muy alto, con lo cual se pierde la oportunidad de generar demandas para la industria nacional. Esta lista de objeciones al crecimiento rápido de la producción petrolera se puede expandir considerablemente pero con estos ejemplos basta (1). Sin embargo, para algunos observadores el mayor peligro en este campo es que la relativa abundancia de recursos llevaría a que las autoridades pospusieran indefinidamente las reformas sustanciales que la crisis de la economía mexicana está demandando.

Los peligros de un *boom* petrolero mal manejado han sido percibidos por algunos sectores burocráticos tanto como por grupos de la oposición. El propio presidente López Portillo ha señalado que se debe ir con cautela en materia de explotación petrolera (2). Por el momento, Pemex sigue a todo vapor para completar su programa de corto plazo, el problema de la gran producción corresponderá a la siguiente administración.

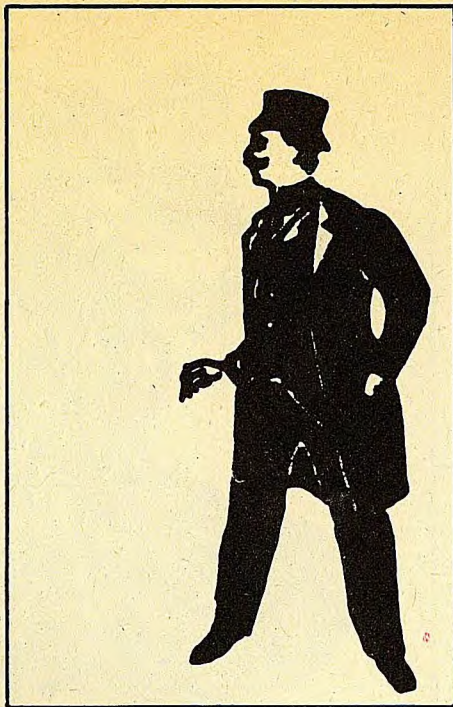
Las reticencias que han aflorado en México en contra de que el país llegue a convertirse en un gran exportador de hidrocarburos en el mediano plazo han encontrado un terreno relativamente fértil entre quienes forman la llamada "opinión pública". Y en parte ello se debe a que ya en una ocasión México fue un "país petrolero", y los resultados

de esa primera experiencia no fueron positivos y el recuerdo persiste en la conciencia colectiva.

### El primer auge petrolero

Según una convención ampliamente aceptada, la historia comercial del petróleo se inicia en Pensilvania en agosto de 1859, cuando el coronel Drake perforó su famoso pozo de Titusville. En México, los prolegómenos de esta historia datan de 1864 cuando el emperador Maximiliano otorgó la primera concesión petrolera. Sin embargo, no sería sino hasta 1862 cuando se tuvo noticia de una empresa con éxito comercial, en Veracruz, aunque a escala pequeña. El principio de la gran producción de petróleos puede fecharse en 1901 cuando el norteamericano Edward Doheny descubrió los campos del Eban y Pánuco. Los primeros años que siguieron a este descubrimiento no fueron fáciles para las empresas pero cuando estalló la Revolución de 1910, México ya se apuntaba como uno de los productores importantes de hidrocarburos; ese año se extrajeron 3.6 millones de barriles.

En un principio la producción mexicana se pensó en función del mercado interno, pero rápidamente éste le quedó chico y México empezó a convertirse en lo que vendría a ser el típico "país petrolero". Para 1921 los 3.6 millones de barriles de 1910 se habían convertido



en casi 200. Este fue el momento de mayor auge de la industria; el 99% de este combustible fue exportado, y los exportadores eran todas empresas extranjeras; la industria del petróleo —la segunda en el mundo por su producción— se había convertido en un enclave económico más, pues más del 95% de su capital pertenecía a empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas e inglesas.

Después de 1921 la producción em-

pezó a declinar, y rápidamente. Las causas fueron múltiples; por un lado los depósitos originales se agotaron sin encontrar nuevos, a la vez se descubrieron nuevos campos en Estados Unidos, Persia, Venezuela y Colombia. Pero eso no era todo, las políticas nacionalistas originadas durante la Revolución y concretadas en el párrafo IV del artículo 27 de la Constitución de 1917, hicieron más atractivos a los ojos de las grandes compañías extranjeras, los campos recién descubiertos que la continuación de los empeños en México. Sin embargo, la exploración no cesó del todo, y en 1930 —en medio de la Gran Depresión y de una baja en los precios mundiales del petróleo— la compañía angloholandesa El Aguila descubrió un nuevo campo de primera magnitud: Poza Rica; poco después la producción empezó a aumentar aunque moderadamente, y así seguiría hasta 1938 cuando el general Cárdenas ordenó la nacionalización de la industria petrolera. En ese momento México producía alrededor de 47 millones de barriles al año, lo que equivalía al 2.3% de la producción mundial.

### El fin de la economía petrolera de enclave

En marzo de 1938 la industria petrolera de México inició un nuevo período que habría de terminar en 1976. Los primeros años después de la nacionalización fueron extraordinariamente difíciles.

Al principio Petróleos Mexicanos trató de mantener una presencia importante en los mercados externos, pero el boicot de las grandes compañías y de sus gobiernos terminarían por cerrarle las puertas del mercado internacional de hidrocarburos. Esta situación coincidió con el inicio de la industrialización mexicana, lo que llevó a que la demanda interna creciera a gran velocidad, y muy pronto el propio mercado interno consumía prácticamente toda la producción. En ciertos momentos Pemex se vería incluso en aprietos para surtir esta demanda, pues además de ciertas ineficiencias, la empresa debió de mantener precios artificialmente bajos, que le impidieron capitalizarse y obstaculizaron su labor de exploración y perforación de nuevos pozos. No sería sino hasta 1975 cuando su producción rebasara el récord establecido en 1921 por las empresas extranjeras.

### El dilema de los nuevos recursos

En 1976 y con base en los nuevos yacimientos del sureste, las autoridades decidieron que México volviera a presentarse en el mercado internacional como un oferente importante de hidrocarburos. Pemex se lanzó a un espectacular programa de expansión que ha tenido notables éxitos y tropiezos. En la actualidad está vendiendo ya poco más de medio millón de barriles diarios en el exterior, básicamente a Estados Uni-



dos, y es probable que la meta de exportar para 1982, 1.1 millones diarios de barriles, se logre antes. Aunque modesta en términos internacionales, ésta es una cantidad ya importante para México. En varios círculos se sostiene que el nivel de exportaciones aumentará sustancialmente después de 1982, y se barajan cifras de exportación para el final de la década de 4 ó 5 millones de barriles. En todo caso, lo importante es decidir cómo y con qué fines se usarán las

divisas que ya empezarán a ser generadas por el petróleo. Es aquí donde algunas de las lecciones del primer auge petrolero pueden tener interés, al menos como ejemplos negativos.

### El petróleo ajeno

En primer lugar interesa saber cuál fue la contribución de la bonanza petrolera al desarrollo económico de México. Como sucedió con el auge de la plata en el siglo XVIII, el petrolero de principios del siglo XX no parece haber dejado resultados tangibles. Desde 1901 (que es el primer año en que hay cifras disponibles) hasta fines de 1937, México produjo 1,900 millones de barriles. Es muy difícil llegar a cuantificar el valor exacto de este petróleo dadas las constantes fluctuaciones de los precios del mercado. Pero si suponemos un valor promedio de 1.23 dólares por barril, entonces la suma pudo llegar a los 2,500 millones de dólares (3), cantidad muy considerable para una economía como la del México de entonces. Pero ¿cuánto petróleo se utilizó en México? o ¿cuántos de estos dólares realmente llegaron a México?

En principio se puede contestar a la pregunta anterior diciendo que muy pocos, ya que la mayor parte de este petróleo fue exportado por compañías extranjeras; la planta industrial mexicana no estaba en posibilidades de consumir grandes cantidades de combus-

tible ni de surtir casi ninguno de los múltiples insumos requeridos por las empresas petroleras; finalmente, la única liga importante entre la economía mexicana y el petróleo eran los impuestos y la generación de empleos, que en ningún caso fueron particularmente sustanciales.

#### a) *Los impuestos desdichados*

La historia fiscal del petróleo puede ser apasionante y es, desde luego, complicada. De acuerdo con las bases originales, la única obligación impositiva de la industria era el impuesto del timbre de 2 al millar. ¡La importación de maquinaria y la exportación de combustible no eran gravables! La razón de esta política fiscal excesivamente liberal aun para los criterios porfiristas habituales fue el desconocimiento de la importancia de la riqueza petrolera y el deseo de lograr rápidamente una producción que cubriera las modestas necesidades internas (4). Fue el régimen de la Revolución el que tuvo que modificar esta estructura fiscal insostenible. En 1911, por ejemplo, el valor de la producción petrolera fue de 2 millones y medio de dólares, pero sólo se pagaron en impuestos 13 mil dólares, o sea el 0.52 por ciento (5). La necesidad de modificar esta situación la hizo más urgente cuando la Revolución acabó con los superávits del gobierno, y empezó con los déficits.



En 1912 tanto las empresas petroleras como el gobierno estadounidense protestaron enérgicamente por el aumento en los impuestos argumentando que eran confiscatorios, pero ese año pagaron el 11.7 por ciento del valor de la producción. En 1914 Carranza puso el primer impuesto a la exportación y más tarde aumentaría otros. Gracias a esto, el sector público empezó a participar del auge petrolero. En 1922 —cuando la producción había alcanza-

do el punto máximo— el gobierno obtuvo por concepto de impuestos petroleros 44 millones de dólares. Los precios del petróleo variaron mucho ese año, pero si suponemos un promedio de 96 centavos por barril, entonces estos impuestos bien pudieron representar el 25 por ciento del valor del combustible, proporción muy diferente a la de 12 años atrás. Ese año de 1922 los gravámenes a la actividad petrolera contribuyeron con el 33.6 por ciento de los ingresos del gobierno federal (6). Desafortunadamente, cuando los impuestos fueron sustanciales con relación al precio del petróleo, la producción se vino a pique y los hidrocarburos perdieron importancia como fuente de ingresos del gobierno federal.

#### b) *El empleo marginal*

Además de los impuestos, y de surtir de combustible al mercado interno, la otra liga importante de la industria petrolera con la economía nacional era la generación de empleo. Pero esa industria nunca requirió de grandes cantidades de mano de obra. Cuando la producción estuvo en su punto más alto, empleó una fuerza de trabajo de apenas 50 mil personas, o sea el 1.5 por ciento de la población económicamente activa. No es fácil calcular los salarios totales pagados por las empresas, pero si suponemos al principio de los años veinte un salario promedio de 4 pesos diarios (7)

(que es superior al promedio de la época) el monto total equivaldría al 12.4 por ciento del valor de la producción petrolera de 1922. No hay duda de que el efecto multiplicador de este ingreso fue importante en ciertas regiones petroleras, pero difícilmente se puede argumentar que constituyó una parte vital de la economía mexicana en su conjunto.

Sería en vísperas de la expropiación cuando la suma de impuestos y salarios llegara a ser la parte sustantiva respecto al precio del combustible. En 1936 e incluyendo los impuestos a los productos refinados, las empresas pagaron el equivalente al 75 por ciento del valor del petróleo crudo (8). Desafortunadamente, entonces la producción apenas si llegó a ser la quinta parte de la de 1921, y el precio del barril también fue menor (1.3 dólares). En el año de 1921 la producción petrolera representó casi el 7 por ciento del Producto Nacional Bruto, pero en 1936 fue menor del 2 por ciento. Así, cuando las condiciones impositivas y salariales mejoraron desde la perspectiva mexicana, el petróleo había dejado de tener la importancia del pasado.

### *c) El Estado improductivo*

Antes de terminar con este punto conviene hacer referencia a la otra cara de la moneda. La pobre contribución (en términos relativos) del petróleo a la economía nacional durante los casi cuatro decenios que estuvo en manos de las empresas extranjeras, no se explica sólo por su carácter de enclave privilegiado, sino también porque los trastornos ocasionados por la Revolución y la naturaleza de la maquinaria gubernamental no favorecieron un empleo más productivo y racional de los recursos petroleros obtenidos por la vía fiscal. Cuando el auge llegó a su punto culminante, el 77.2 por ciento del gasto oficial era de naturaleza no productiva, es decir, administrativa, y sólo el 17 por ciento se destinó a proyectos de naturaleza económica. No había entonces un "Estado activo" capaz de impulsar directamente el crecimiento de la economía. Sería hasta Calles, pero sobre todo con Cárdenas, cuando el gasto federal de índole económica cobrara importancia. También conviene apuntar otro fenómeno: aun si la expropiación no hubiera tenido lugar en 1938, el carácter

de enclave de la actividad petrolera no hubiera sido tan marcado como en el pasado, pues cada vez era mayor la proporción del combustible que se destinaba al consumo interno. Si en algún momento se llegó a exportar el 99 por ciento del petróleo, en 1937 la proporción fue de sólo el 60 por ciento.

### **Pasado y presente: los riesgos de la dependencia**

Un segundo tema que vuelve a cobrar importancia es el de los riesgos de la dependencia. Justamente fue la expropiación de 1938 la que puso de relieve en toda su magnitud este tipo de peligros. Si bien es verdad que en los inicios de la actividad petrolera en México hubo técnicos como Ezequiel Ordóñez que jugaron un papel importante, cuando la expropiación tuvo lugar hacía tiempo que el personal mexicano ya no tenía responsabilidades importantes en materia de exploraciones, perforación, producción, refinación, transporte y mercado (9). El gobierno había logrado reunir un pequeño grupo de expertos alrededor del Departamento del Petróleo y de Petromex (10) pero resultó

insuficiente para hacerse cargo sin problemas de la industria nacionalizada. El que las empresas extranjeras no se hubieran preocupado por mantener al día sus instalaciones en México, y que algunas de éstas fueran obsoletas para los niveles internacionales, permitió en cierto modo que las técnicas rudimentarias y el personal improvisado sacara adelante —aunque con muchas dificultades— a la industria nacionalizada. El hecho de que en 1942 la producción petrolera fuera un 25 por ciento menor que antes de la expropiación se explica en parte por la pérdida del mercado externo, pero también por los problemas internos de producción.

La dependencia de la industria nacionalizada respecto del exterior no fue sólo tecnológica, sino también de materiales. El boicot decretado contra México después de 1938 le privó de acceso a dos docenas de grandes proveedores estadounidenses y europeos de equipo, en un momento en que Pemex necesitaba importar prácticamente todo, desde tubería hasta plantas de destilación; sólo el trueque con la Alemania nazi —que no se sumó al embargo— alivió la crítica situación inmediatamente después de la expropiación. (11) Pasaron años antes de que se normalizara la situación de Petróleos Mexicanos con sus proveedores foráneos.

Finalmente, hubo un tercer tipo de dependencia: la financiera. En 1943, y como resultado de la Guerra Mundial,



el Eximbank de Estados Unidos hizo el primer préstamo a Pemex por 10 millones de dólares para que ampliara su capacidad de refinación. Poco después Pemex solicitó un segundo empréstito para acelerar su programa de exploración y producción, pues no contaba con recursos propios para hacerlo. Washington condicionó el préstamo a que los campos desarrollados con ese préstamo se consideraran como reserva estratégica estadounidense y su produc-

ción no entrara al mercado. México rechazó tal condicionamiento pero debió recurrir más tarde a empresas extranjeras, aunque independientes de los grandes trusts, para llevar adelante su programa de exploración (12).

Los préstamos de Pemex<sup>mill</sup> contratados en los mercados extranjeros asciende en la actualidad a 159 millones de pesos. Su autosuficiencia ha aumentado notablemente. Sin embargo, la dependencia financiera, tecnológica y de equipo no ha cesado; cualquier observador puede percatarse de que, por ejemplo, los préstamos de Pemex contratados en los mercados extranjeros son numerosos e importantes, que algunos de los equipos de perforación que actualmente operan en las costas son extranjeros y ni qué decir que México no tiene ni tendrá la capacidad de desarrollar algo que se asemeje a la autosuficiencia en materia de equipo sofisticado o incluso del menos complejo. El alto índice de insumos importados de Pemex es un indicador revelador al respecto (13). En situaciones normales, esta dependencia —de la que sólo están relativamente libres los países petroleros industrializados— no afecta el ritmo normal de operaciones, pero de ocurrir circunstancias extraordinarias equiparables a las de 1938, no hay duda de que se podría volver a presionar a México con las mismas armas con que se le presionó durante la expropiación y dado que el

papel vital de la industria petrolera se acentuará en el futuro, los resultados de una presión de esta naturaleza se sentirían inmediatamente en toda la estructura económica.

### La bronca estratégica

¿Por qué podría repetirse un choque frontal entre México y los países que controlan las fuentes de tecnología, capital y equipo para desarrollar la industria petrolera mexicana? Entramos aquí a un nuevo tema: el carácter estratégico del petróleo para los países industrializados. La crisis petrolera actual, tan evidente, no ha sido la única. En el pasado la vida de más de un país ha dependido de contar con un acceso seguro a las fuentes petroleras. Así ocurrió, por ejemplo, con Inglaterra y los países aliados durante la Primera Guerra Mundial. Para entonces buena parte de la industria seguía empleando el carbón, pero las grandes flotas del mundo lo habían dejado y usaban petróleo. Si en 1914 la mecanización de los ejércitos apenas empezaba, para 1918 éstos ya contaban con cuerpos mecanizados y de aviación que se movían con petróleo; por lo tanto el control de las fuentes de producción era de vital importancia para los contendientes. Y México era uno de los principales productores, por lo tanto adquirió un carácter estratégico a los ojos de Estados Unidos y Europa.

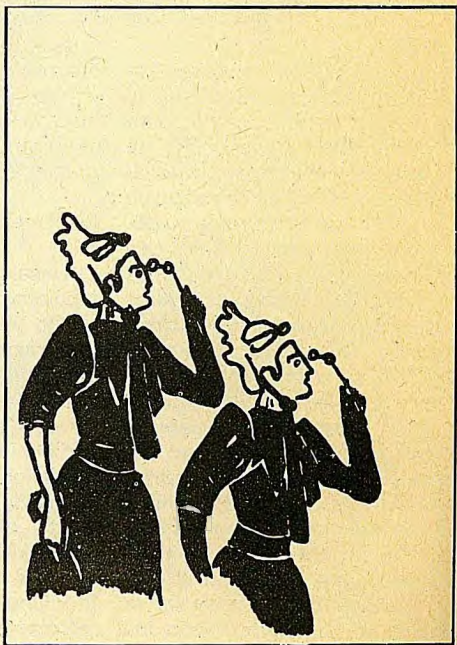
Cuando el conflicto europeo se desató en toda su magnitud, en 1915, Estados Unidos era el principal productor de petróleo con 432 millones de barriles al año (13 veces más que México), pero a la vez era el mayor consumidor y disponía de relativamente pocos excedentes. En cambio el combustible de México, el segundo productor mundial, estaba casi en su totalidad disponible para la exportación. Fue en estas circunstancias cuando el gobierno revolucionario decidió modificar el status legal de la industria petrolera y afectó intereses vitales de las grandes potencias. Para Inglaterra, y en cierta medida para Estados Unidos, era indispensable que México no interfiriera de ninguna manera con la producción petrolera.

### Peláez y los marines

Cuando entró en vigor la Constitución de 1917, Carranza controlaba los puertos de embarque del petróleo, pero un jefe rebelde de Tamaulipas, Manuel

Peláez (dueño él mismo de terrenos petroleros) controlaba la mayor parte de los campos. Para las empresas anglo-americanas, así como para sus gobiernos, la presencia de Peláez fue indispensable. De ahí que aceptaran sin mayores objeciones pagarle contribuciones y que hicieran todo lo posible para que las tropas carrancistas no recuperaran la zona petrolera, logrando que ésta se mantuviera fuera del control federal hasta el fin de la guerra (14).

Ante la posibilidad de que Carranza, a quien se le suponían con fundamento simpatías pro-germanas, ocupara los campos petroleros y suspendiera el bombeo de combustible, los estados mayores estadounidenses y británicos trazaron un plan de invasión y ocupación de la región petrolera mexicana por fuerzas estadounidenses (15). La invasión nunca se materializó por dos razones: una política y otra logística. En el primer caso había un problema de legitimidad; no era fácil para el presidente Wilson invadir México después de haber condenado la invasión alemana de Bélgica por motivos estratégicos. La razón logística estaba dada por el relativo aislamiento de la zona petrolera. La falta de vías de comunicación apropiadas hacía imposible que una fuerza expedicionaria que desembarcara en Tampico o Tuxpan, o que cruzara por tierra la frontera, llegara a la boca de los pozos en unas horas; se requerían días y ello daba tiempo para que los carrancistas intentaran destruir los pozos, pues se sabía que Peláez no podía





defenderlos todos al mismo tiempo, y que incluso algunas tropas pelaeistas no estarían dispuestas a dejar que los estadounidenses se posesionaran tranquilamente de los campos (16).

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, y de su reforma petrolera, Carranza consideró que se enfrentaba a la posibilidad de una acción armada extranjera si intentaba poner en práctica una interpretación radical del artículo 27. Los buques estadounidenses e ingleses se mantuvieron constantemente frente a las costas mexicanas. Cuando el 18 de febrero de 1918 el Presidente ordenó a las compañías petroleras que solicitaran concesiones al gobierno federal para seguir operando en los campos, las empresas simplemente se negaron a acatar la orden, y el gobierno mexicano se mostró impotente para imponer su soberanía (17). Los petroleros empezaron a fabricarse desde entonces un régimen de excepción frente a la nueva Constitución, apoyados por sus gobiernos y amparados en el carácter estratégico de su actividad.

### La "reserva natural"

En la actualidad no se requiere de una guerra para que el petróleo adquiera de nuevo un carácter vital para las grandes potencias de occidente. De hecho, a partir del incremento de los precios decretados por la OPEP en 1973 el petróleo adquirió este carácter para Es-



tados Unidos y Europa Occidental. Toda la economía y la forma de vida de esas naciones industriales que no son capaces de un autoabastecimiento petrolero, dependen a corto y mediano plazo de su capacidad para mantener un abastecimiento adecuado de hidrocarburos. Para muchos observadores los grandes yacimientos mexicanos son vistos como una reserva natural para Estados Unidos que actualmente importa 6 millones de barriles de los 18.9

millones que consume diariamente. De hecho para algunos el petróleo y gas mexicanos ya entraron a formar parte de los elementos que configuran la seguridad nacional estadounidense (18). De ser esto así, la capacidad de autodeterminación mexicana en materia petrolera puede ser limitada por la concepción que Washington tenga de lo que es un interés nacional en esta área. Y esto será más evidente en la medida en que aumente la capacidad productiva de Pemex y en que nuevas crisis políticas afecten negativamente la producción de países como Arabia Saudita, Irán, Iraq, Kuwait o Libia.

### Secretos del Presidente

Las lecciones del pasado que involucraron de alguna manera a actores y procesos externos a México, no agotan el panorama. También hubo eventos de índole interna que hoy vuelven a cobrar vigencia. De entre éstos, destaca la forma como se tomaron en los círculos gubernamentales algunas de las decisiones más importantes en relación al petróleo. Se ha acusado a Porfirio Díaz de haber sido el autor de una legislación petrolera contraria al interés nacional y tomada a espaldas de la opinión pública. Esto es cierto, pero lo es *a posteriori*. La primera ley petrolera de 1901 se dio sin que el Ejecutivo o el Legislativo tuvieran elementos para determinar la importancia económica de los yacimientos de petróleo en territorio na-

cional. Sin embargo, la ley de 1909 —que declara de manera inequívoca que el superficiario y no la Nación era el dueño absoluto del combustible— se hizo después de que una comisión del Instituto de Geología dictaminó que la riqueza petrolera mexicana era limitada, y después de que la Academia Mexicana de Jurisprudencia debatió abiertamente —tras una consulta del Presidente— la conveniencia de ceder el antiguo derecho de la Nación al dueño de la superficie; la mayoría de las opiniones fueron en sentido afirmativo (19).

La Revolución no modifica la tendencia a restringir a los altos círculos la discusión en materia petrolera sino que en ocasiones la acentúa. El párrafo IV del artículo 27 de la Constitución de 1917, que es el que nacionaliza el petróleo, no se encontraba en el proyecto que originalmente presentó Carranza al Congreso en Querétaro. Fue introducido más tarde por una pequeña comisión en la que destacaban el general Francisco Múgica y el licenciado Pastor Rouaix. Los debates del congreso muestran que tan trascendental medida prácticamente no se discutió en la sesión general y

que fue aprobada sin mayor trámite (20). En 1923, y como resultado de las llamadas “Conferencias de Bucareli” —pláticas secretas entre los representantes personales de los presidentes de Estados Unidos y México— se acordó no dar una interpretación retroactiva a ese párrafo IV del artículo 27 en todos aquellos casos en que las empresas petroleras pudieran demostrar que antes de 1917 habían llevado a cabo trabajos tendientes a extraer combustible (el llamado “acto positivo”). Lo anterior amparó a la mayor parte de los terrenos petroleros de las compañías extranjeras y por lo tanto le quitó el carácter revolucionario a la medida adoptada por el constituyente (21). Se puede argumentar que Obregón no tuvo otra salida en ese momento, y que su decisión fue, de los males posibles, el menor. De todas maneras ello no quita que una decisión tan grave se tomó a espaldas de la opinión pública. Durante los años que corren entre 1917 y 1928, las sentencias judiciales en torno a la interpretación de la Constitución en materia petrolera, así como la legislación reglamentaria del precepto constitucional, se hicieron,

de hecho, de acuerdo a la voluntad del Ejecutivo y nada más (22). El público fue un espectador pasivo. La expropiación misma de 1938, tan trascendental para el desarrollo posterior de México, fue una decisión que tomó el presidente Cárdenas tras haberla consultado sólo con un puñado de colaboradores, y que sorprendió a la mayoría de su gabinete casi tanto como a la opinión pública nacional e internacional.

### **Al público lo que es del César**

Las decisiones que sobre asuntos petroleros se tomen en la actualidad, tienen por fuerza que afectar al mexicano común más que en el pasado, pues cada vez hay menos áreas marginales de la economía que, para bien o para mal, escapen a sus efectos directos e indirectos. De ahí la necesidad y obligación de poner en el tapete de la discusión pública las grandes alternativas antes de que se tome la decisión definitiva. Desafortunadamente en el campo petrolero, como en prácticamente todos los demás de nuestra vida pública, las decisiones básicas se siguen tomando “en la sole-

dad del poder”, pero no todas tienen la feliz conclusión que tuvo la del presidente Cárdenas. Como muestra está la decisión de tender a marchas forzadas un gasoducto de 48 pulgadas, entre Cactus y Reynosa, de 1,225 kilómetros de longitud y a un costo de 1,500 millones de dólares. El propósito era vender a Estados Unidos dos mil millones de pies cúbicos de gas al día y llegar a obtener alrededor de dos mil millones de dólares anuales; pero la aprobación del proyecto por parte del gobierno estadounidense no se negoció de antemano y al final de cuentas hubo que buscarle otro uso al costoso gasoducto pues Washington no aprobó la venta al precio estipulado por México. La explosión e incendio del pozo marítimo Ixtoc 1 en junio de este año, se ha convertido ya en el peor desastre de su género al quedar fuera de control y derramar 30 mil barriles diarios de aceite en el Golfo de México; sin embargo, ninguna agencia gubernamental ha dado al público una explicación adecuada que deslinde responsabilidades. Ahora, y en el futuro, la política petrolera ha adquirido ya la suficiente importancia como para ser dejada enteramente en manos de los círculos oficiales.

### A manera de conclusión

La historia se repite pocas veces. Las condiciones en que tiene lugar actualmente la explotación de los hidrocarburos en México es muy diferente de las que prevalecieron antes de 1938; básicamente porque la industria está ahora

en manos del Estado y no de empresas extranjeras, y porque la sociedad que se va a beneficiar con el auge petrolero ha dejado de ser una sociedad agraria para convertirse en una urbana y semi-industrializada. Sin embargo, también hay persistencias. La más significativa es la dependencia mexicana respecto a Estados Unidos, así como la persistencia de un sistema político autoritario. Es por ello que las “lecciones del pasado” no han perdido toda su vigencia y sólo si las asimilamos y las convertimos en parte de la memoria colectiva se puede evitar que nos veamos condenados a repetir los errores del pasado, errores que por las condiciones sociales y económicas actuales pueden tener un costo más alto y una justificación menos sencilla. ■

### Notas

1. Samuel del Villar, “México país petrolero. Perfiles históricos y problemas futuros”, ponencia presentada en la mesa redonda “Los energéticos en la estrategia del desarrollo”. Universidad Nacional Autónoma de México, 19 de marzo de 1979.
2. Un buen ejemplo de esta posición se encuentra en el artículo de Carlos Fuentes publicado por *The Washington Post* (11 de febrero de 1979).
3. Gobierno de México, *El petróleo de México*, (México: Gobierno de México, 1940), p. 71.
4. José López Portillo y Weber sostiene una opinión contraria, e insiste en que Díaz sí tenía conciencia del valor de la riqueza petrolera que entregaba a los empresarios extranjeros; *El petróleo de México*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1975), pp. 26-28.
5. *Ibid.*, p. 29, Gobierno de México, *op. cit.*, p. 18.
6. Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)*, (México: El Colegio de México, 1972), p. 35.

7. El Gobierno de México, *op. cit.*, p. 190.
8. El Gobierno de México, *op. cit.*, p. 71, 198, Meyer, *op. cit.*, pp. 35, 38.
9. Los testimonios al respecto son numerosos, a manera de ejemplo pueden citarse los siguientes: R. H. K. Marett, *An Eye-Witness of Mexico*, (London: Oxford University Press, 1939); Gobierno de México, *op. cit.*, pp. 590, 612 y 614; Paredes, Trinidad. *El problema del petróleo en México* (México, 1933), pp. 179-182; Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1964), p. 129.
10. López Portillo y Weber, *op. cit.*, pp. 37-38.
11. Meyer, *op. cit.*, pp. 407-415.
12. Lorenzo Meyer, “La resistencia al capital privado extranjero; el caso del petróleo, 1938-1950” en Bernardo Sepúlveda, *et. al.*, *Las empresas transnacionales en México* (México: El Colegio de México, 1974), pp. 133-141.
13. Del Villar, *op. cit.*, pp. 39-42.
14. Meyer, *México y . . .*, *op. cit.*, pp. 99-103; Gabriel Menéndez, *Doheny el cruel*, (México: Ediciones “Bolsa Mexicana del Libro”, 1958), pp. 75-122.
15. Dennis J. O'Brien, “Petróleo e intervención. Relaciones entre los Estados Unidos y México, 1917-1918”. *Historia Mexicana*, Vol. XXVIII, No. 1, (Julio-Septiembre, 1977), pp. 103-140.
16. Public Record Office, Londres, Inglaterra; Memorandum del encargado de negocios en México a la Foreign Office, 6 de junio de 1916; F. O 371, Expediente 48, volumen 2700, documento 109289.
17. Meyer, *México y . . .*, *op. cit.*, pp. 124-126.
18. Richard R. Fagen, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de los Estados Unidos”, en Centro de Estudios Internacionales, *Las perspectivas del petróleo mexicano*, (México: El Colegio de México, 1979), pp. 327-342.
19. Véanse estas opiniones en *Diario de Jurisprudencia*, Volúmen V a VII, (1905-1907).
20. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, (México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1959), pp. 161-190.
21. Alberto J. Pani, *Las conferencias de Bucareli*, (México: Editorial Jus, 1953).
22. Meyer, *México y . . .*, *op. cit.*, pp. 109-113, 123-132, 145-149, 171-181, 192-200, 223-233, 269-276.