

# LA POLÍTICA PETROLERA MEXICANA Y LA COOPERACIÓN CON LAS GRANDES POTENCIAS

LORENZO MEYER  
*El Colegio de México*

La política mexicana del petróleo resulta un tema pintiparado para ejemplificar ciertos aspectos de la naturaleza de la cooperación y del conflicto entre países de desarrollo desigual. Pocos temas se prestan tan bien para estudiar las relaciones de cooperación y de conflicto entre países centrales y periféricos, como los derivados del encuentro entre la soberanía de los países periféricos productores de petróleo y las necesidades de las potencias que determinan los grandes procesos macroeconómicos y políticos mundiales. Examinando la historia de la industria petrolera mexicana y su relación con la política internacional, queda claro que ni en el mejor de los momentos ha habido una cooperación con el exterior que no tenga algo de conflicto, ni un conflicto en el que no hubiera, al menos, un grano de cooperación. Sin embargo, para propósitos del análisis que aquí interesa, esa historia se puede dividir en etapas de cooperación y conflicto, según sea dominante el uno o el otro.

Desde una perspectiva política, lo interesante del petróleo —la fuente de energía más importante de este siglo— es que su distribución en la geografía del planeta no tiene nada que ver con la distribución mundial del poder; pero su demanda y uso, sí. En efecto, una buena parte de los depósitos petroleros se encuentran fuera de las fronteras de los países que constituyen el centro de la economía mundial, en zonas políticamente periféricas, y esa situación proporciona la materia prima para una necesaria, inevitable y estrecha relación entre países con distintos grados de desarrollo e intereses, que bien pueden ser intereses complementarios o antagónicos, según las circunstancias.

La cooperación internacional en materia petrolera puede ser vista tanto desde la perspectiva del productor como de la del consumidor. Basándome en la historia mexicana, voy a ilustrar el tema de la cooperación en tres circunstancias distintas: a) cuando ésta ocurrió, básicamente, en los términos propuestos por el productor subdesarrollado al consumidor industrial y dominante; b) cuando la cooperación se hizo en términos de relativo equilibrio entre las dos partes, y c) cuando los términos de la cooperación fueron, básicamente, los propuestos por la gran potencia.

Antes de principios del siglo, el petróleo no era un producto importante en México. A partir de ese momento y por una década —cuando se inicia el desarrollo de los primeros campos productores—, el objetivo central del gobierno mexicano en materia de hidrocarburos era modesto: simplemente, trataba de lograr una producción que cubriera la demanda interna, en particular la de los ferrocarriles, para sustituir importaciones. Nada más.

Desde esta perspectiva, México requería de los países centrales capitales y tecnología, para desarrollar campos cuyo potencial se creyó muy limitado. Poco a poco se empezó a demandar algo más: mercados para los excedentes petroleros que empezaron a aparecer, aunque no eran muy grandes. En esta etapa inicial (1900-1911), el gobierno mexicano encontró la respuesta —cooperación— que buscaba: el capital norteamericano y europeo llegó a México para explorar, perforar, producir y refinar petróleo a lo largo del Golfo de México. A cambio de asumir el innegable riesgo que entonces significó la actividad petrolera, las autoridades mexicanas aseguraron a los inversionistas plenos derechos de propiedad sobre los hidrocarburos y un régimen fiscal muy generoso. Esta coincidencia entre los intereses nacionales mexicanos —tal y como los definieron unas autoridades que aún no tenían plena conciencia de la verdadera magnitud de las reservas petroleras— y los extranjeros iba a desaparecer muy rápido para dar lugar al conflicto; pero volvería a emerger más adelante.

Poco antes de la gran ruptura entre el gobierno mexicano y las empresas petroleras extranjeras el 18 de marzo de 1938 —fecha en que tiene lugar la expropiación y nacionalización de la industria petrolera—, volvió a haber una breve coyuntura dominada por la cooperación en términos mexicanos. En efecto, a mediados de los años treinta surgió la posibilidad de que el capital europeo y el gobierno mexicano se asociaran para dar nacimiento a una gran empresa petrolera mixta que fuera productora, refinadora y comercializadora de combustible y se convirtiera

en alternativa a una situación en la que la totalidad de las empresas establecidas eran extranjeras y ligadas a los grandes cárteles internacionales. La expropiación de 1938 echó por tierra esta posibilidad.

Un tercer periodo, con la misma característica de cooperación entre México y el mundo externo, se inició en los años sesenta, cuando ya Pemex aseguraba al Estado el monopolio de la industria. Para entonces, los diversos intentos de los intereses norteamericanos y europeos por volver a tener un papel como productores se abandonaron, y su lugar lo ocupó una modesta cooperación del capital externo con un Pemex dedicado, básicamente, a surtir el creciente mercado interno y siempre necesitado de insumos tecnológicos y financieros del exterior.

Los tres ejemplos anteriores de cooperación en el campo petrolero entre México y las potencias dominantes se dieron justo en circunstancias en que el petróleo mexicano no tenía un papel significativo en el mercado mundial de hidrocarburos. Hay, por lo tanto, una relación directa entre las posibilidades mexicanas de hacer prevalecer su punto de vista y un mercado petrolero mundial donde la contribución mexicana es marginal.

Hasta aquí se han presentado casos de cooperación en los términos demandados por México; pero en la historia petrolera también hay ejemplos de cooperación en otros términos, en los cuales las condiciones no son realmente las deseadas por México, pero tampoco las que originalmente exigía el socio externo. Un caso claro de lo anterior se presentó poco después de la expropiación de 1938, cuando la Segunda Guerra Mundial colocó a México como aliado de las potencias a las que había afectado con la expropiación y que habían establecido un severo boicot contra los esfuerzos del gobierno mexicano por sacar adelante su política nacionalista. Sin embargo, una vez que México entró en el conflicto mundial del lado de los aliados, Estados Unidos no pudo insistir en su política original en este campo y ofreció, en sus términos, cierta cooperación con Pemex para aliviar sus penurias financieras, de tal manera que pudiera autoabastecer a México de productos refinados y no se tuvieran que desviar a México aceites y combustibles norteamericanos, que eran requeridos en el frente o por la maquinaria económica de Estados Unidos. Terminada la guerra, los créditos se suspendieron porque, para continuarlos, se le exigió a México desarrollar ciertos campos para uso exclusivo de Estados Unidos, que los deseaba como reserva, fuera del mercado. Al no considerar el gobierno

mexicano que fuera necesario aceptar tan penosas condiciones, la cooperación se suspendió y las presiones contra Pemex volvieron, aunque con menor virulencia que en el pasado.

En la historia petrolera mexicana también se puede encontrar un tipo de cooperación en la que la vulnerabilidad de la posición mexicana es tal que resulta un arma en la negociación de la cooperación —porque una crisis en México puede resultar dañina al interés nacional de la gran potencia—; pero la propia debilidad le lleva a aceptar la mayoría de las condiciones impuestas desde el exterior. En efecto, cuando en 1982 la economía mexicana entró en una crisis profunda y estuvo a punto de declarar la moratoria de su enorme deuda externa, el gobierno norteamericano tomó la decisión de incrementar las compras de petróleo mexicano de manera un tanto artificial —compras para la reserva estratégica recién creada por Washington—, para evitar la suspensión de los pagos mexicanos sobre su deuda —lo que afectaría seriamente a instituciones bancarias de Estados Unidos y Europa— y mantener la estabilidad social mexicana, que fue vista como parte del interés nacional norteamericano. Sin embargo, en este tipo de cooperación, los términos, en gran medida, los impuso la potencia dominante: precios, volúmenes e incluso el destino final de los recursos intercambiados.

Más rica que la historia de la cooperación petrolera de México con sus poderosos compradores es, desde luego, la historia de sus conflictos; pero como ése no es el tema de interés de esta reunión, sólo debe quedar apuntado como la otra cara de la moneda e insistir en que, incluso en momentos de conflicto agudo, como fue el caso tras la expropiación de 1938, México pudo encontrar protagonistas en los países centrales que estuvieron dispuestos a cooperar, por convenir así a sus intereses particulares. Sin embargo, ésa es otra historia y éste no es el lugar para ahondar en ella.

En conclusión, y según lo muestra la historia petrolera mexicana, la cooperación entre países de desarrollo desigual puede darse en los términos del país más fuerte —eso es obvio y no resulta de mayor interés teórico—, pero también la cooperación se puede dar en términos de relativa igualdad e, incluso, pueden prevalecer los del país menos fuerte; no obstante, para que esto último se dé, es necesario que los intereses del país débil sean vitales para éste y secundarios para la gran potencia, de tal suerte que el acceder a las demandas del país débil no interfiera en nada con las prioridades del fuerte.