

MÉXICO, EL MEDIO ORIENTE Y LA OPEP

SANTIAGO QUINTANA PALI

El Colegio de México

EL MEDIO ORIENTE ES UNA REGIÓN muy distante en el horizonte de los intereses estratégicos de México desde la óptica del corto plazo. México le ha dado históricamente una prioridad bastante baja y nunca le ha imprimido un contenido concreto y práctico a su política exterior a esta región. La atención mexicana hacia el Medio Oriente nunca ha sido sostenida, meditada y concertada, sino que más bien se ha desarrollado en una serie de instancias coyunturales, en una miopía reactiva de crisis. Aparte de ciertos intercambios muy específicos —la venta de petróleo y compras de equipo militar a Israel, y la exportación incipiente de servicios, materias primas, algunas manufacturas y bienes de capital a los países árabes— las relaciones de México con la región se han dado en el eje de una política “correcta”, si bien formalista, de “principios” en los foros multilaterales en torno a cuestiones como el problema palestino; el conflicto árabe-israelí; la guerra del Golfo; la endémica crisis libanesa; tangencialmente la intervención en Afganistán y las intervenciones en Chad; el conflicto saharahuí; recientemente la llamada “guerra contra el terrorismo internacional”, la carrera armamentista y la proliferación nuclear en la región; la lucha por espacios, y eventualmente el poder en diversos foros internacionales, etc. Esta política multilateral se verá en el futuro progresivamente atacada, cercada, erosionada, desgastada y encapsulada por la rigidez maniquea de la creciente bipolarización mundial, que tornará a estas cuestiones en elementos importantes de la agenda bilateral *vis-à-vis* Estados Unidos.

Por fortuna y por desgracia, el contenido más concreto y práctico que México le podrá dar en el mediano plazo a su política hacia el Medio Oriente se relaciona con el petróleo

y el acercamiento mayor hacia la OPEP. Idealmente, la economía mexicana pretendería buscar una diversificación de sus exportaciones y una reducción progresiva de su dependencia respecto al sector petrolero; pero dadas las condiciones imperantes este ideal sano parece lejano y casi impracticable. Resulta polémico dilucidar si en el caso de México se trata o no llanamente de una “economía petrolera” en todo el sentido del concepto. Si tomamos en cuenta la baja participación del petróleo en el PIB y en el empleo podríamos pensar que México no es estrictamente una economía petrolera:

- sólo el 3.9% del PIB petrolero forma parte del PIB total;
- tenemos el 13.1% del PIB petrolero como proporción del PIB industrial;
- el empleo de Pemex corresponde al 0.7% del empleo total, y
- el empleo de Pemex representa al 4.8% del empleo industrial.

Pero, por otra parte, el petróleo tiene una gran participación en el sector externo, las finanzas públicas y la producción total de energía, así tenemos:

- 79% de las exportaciones de Pemex del total de las exportaciones de bienes;
- 54% de las exportaciones de Pemex del total de ingresos de cuenta corriente;
- 36.8% de los impuestos de Pemex y a la gasolina sobre ingresos totales del gobierno federal, y
- 95.8% como participación de los hidrocarburos en la producción total de energía primaria.

Esto nos lleva a asumir, con bastante pesimismo, que la dependencia petrolera de México es ineludible en el mediano plazo, pero que aun siendo así podríamos al menos promover concertadamente sus elementos favorables, incluso necesarios, y reducir los negativos. Concretamente se trata de cómo arrestar una tendencia imperante en la que México está malbaratando, desgastando y agotando lo que sería, para fines prácti-

eos, su único recurso estratégico, por el peso oneroso de una coyuntura crítica que empaña toda lucidez estratégica hacia futuro.

Las características eminentemente cíclicas del mercado petrolero se ven generalmente opacadas o disimuladas por la baja elasticidad *a corto plazo* de la demanda y de la oferta del petróleo respecto a cambios de precio. Siempre resulta muy útil plantear una perspectiva histórica, de largo alcance, del papel que ha desempeñado la OPEP en el mercado petrolero internacional. Por lo general, el vasto acervo de literatura existente sobre fenómenos del mercado petrolero tiende a obsecarse en el análisis coyuntural. La visión de coyuntura opaca cualquier lucidez estratégica que se pueda tener sobre los fenómenos petroleros como parte de procesos cíclicos.

Por otra parte, los análisis predictivos de tendencias del mercado petrolero generalmente adolecen de presupuestos ideologizados en la teorización del fenómeno: por posiciones afiliativas en la confrontación Norte-Sur, es muy raro encontrar predicciones y estudios de perspectiva que no impliquen una ideologización teórica de los análisis de tendencias del mercado. En cualquier consideración a futuro deben salvarse ambos escollos: el de la limitación coyuntural y el de la prospectiva ideologizante.

El carácter finito y no renovable del petróleo como recurso energético también nos centra en la visión estratégica de largo alcance que asegura, a futuro, un repunte del mercado petrolero hacia mediados de la próxima década, si tenemos en cuenta que se observa una desaceleración de las actividades de sustitución, cuando la diversificación energética se vuelve cada vez menos rentable a corto y mediano plazo, cuando el consumo energético de los países en desarrollo tiene un crecimiento exponencial, y finalmente se prevé que los costos de producción en muchos de los nuevos exportadores los marginarán progresivamente, o incluso los retirarán tarde o temprano del mercado competitivo. Mientras menor sea la porción del mercado que el Medio Oriente tenga en este decenio, mayor lo será hacia fines del siglo, cuando una parte considerable de las reservas mundiales de petróleo se habrá agotado. Por ejemplo, si la extracción sigue a su ritmo actual, las reservas de Estados Uni-

dos durarían 9 años; por otra parte, las de Arabia Saudita durarían 100 años.

Una caída demasiado dramática del precio del petróleo, digamos por debajo de los 20 dólares por barril, implicaría un repunte importante de la demanda entre 1990 y 1995, en un contexto en el que habrían descendido considerablemente los niveles de inversión en nuevas fuentes de suministro energético, tanto petroleras como no petroleras, y en el que, por otra parte, las estructuras financieras y comerciales internacionales habrían resentido con efecto caótico esta baja de precios. Los precios bajos prácticamente congelarían las políticas de conservación de los países consumidores y más aún las de los países exportadores con altos costos de producción. La transición hacia un horizonte energético cualitativamente distinto se postergaría indefinidamente.

Cabría preguntarse entonces, hasta qué punto la política “compensatoria” que ha seguido Arabia Saudita en los últimos años no lleva la inteligencia implícita de preparar las condiciones objetivas y allanar el terreno para un retorno al mercado del próximo decenio con una capacidad incrementada y más determinante para influir en el mercado. Arabia Saudita es tal vez el único productor capacitado para permitirse el lujo de una percepción estratégica de tan largo alcance en la coyuntura actual.

Tal vez por una deformación profesional, voy a insistir en aspectos políticos que podrían ser determinantes en su repunte, a mediano o largo plazo, del mercado petrolero. Se ha teorizado mucho sobre el fracaso del uso político del “arma petrolera”, sin hacer justicia a sus pequeños logros. En la coyuntura actual, la posibilidad de “politización” del mercado petrolero se relaciona casi siempre con los conflictos y la inestabilidad política en el Medio Oriente. Se plantea la posibilidad de crisis agudas que corten de una manera radical los suministros de petróleo provenientes de la región, con los consecuentes efectos encadenados sobre la estructura de precios. Esta potencialidad se ha visto muy atenuada o disminuida por la observación de una tendencia progresiva hacia una mayor regionalización del mercado petrolero (disminuyendo específicamente la importancia relativa del Medio Oriente en el con-

texto global), por una parte, y por el poco efecto que el *thermidor* de la revolución iraní y la guerra del Golfo entre Irán e Irak han tenido sobre el mercado (a no ser el de elevar las primas de seguros que siempre se equilibran con descuentos compensatorios en las ventas petroleras). Estas observaciones, no obstante, no dejan de ser parciales y coyunturales, derivadas de una concatenación de hechos discretos en la que no se prevé la serie de efectos encadenados y colaterales que tienen los conflictos en el Medio Oriente. La politización del fenómeno petrolero no radica simplemente en el posible cierre del estrecho de Hormuz, sino, principalmente, en el efecto demostración de una oleada de revoluciones islámicas que alteraría radicalmente el mapa político de los principales productores de la región que, a fin de cuentas, no deja de tener un peso determinante en el contexto global del mercado petrolero. En este sentido, un cambio de régimen político de un país como Arabia Saudita sí tendría un efecto significativo sobre la estructura del mercado internacional, a pesar de sus tendencias hacia la regionalización.

Ante una posible desintegración por la indisciplina de sus miembros más vulnerables económicamente, cabría preguntarse hasta qué punto la OPEP llegó en realidad a determinar la estructura de precios del mercado petrolero: cuando deja de administrar los precios, hasta qué punto es capaz de preservarlos.

Cabría poner en tela de juicio la cuestión de los alcances y límites reales de la OPEP en la determinación de las condiciones del mercado. De hecho, la OPEP meramente se limitó a manipular, o si se quiere a "administrar", condiciones o tendencias implícitas de la dinámica del mercado, guiando y capitalizando aquellas que imperaban o estaban por surgir. Es únicamente en los últimos cuatro años, cuando la Organización hace intentos *a posteriori* de rectificar, contrarrestar o equilibrar las tendencias "naturales" del mercado, se ha podido ver la acción de la OPEP como una política con conciencia estratégica de determinar el mercado. Además, en este sentido, la estrategia de la OPEP es reactiva, más que activa. La debilidad del mercado es la que verdaderamente pone de relieve la capacidad, o incapacidad, para influir decisivamente sobre la

estructura de éste. Salta inclusive la pregunta de si históricamente fue real o supuesto el papel de la Organización en determinar condiciones del mercado. Los límites y el desmoronamiento de estrategias de administración de precios “oficiales” y de contracción de oferta petrolera ilustran bien esta cuestión en lo que toca a los últimos años, más aún si tomamos en cuenta el peso determinante de un solo país, Arabia Saudita, en estas estrategias.

Según la mayoría de los analistas del mercado hacia el futuro, a mediados de la próxima década la OPEP estará en condiciones de recuperar su porción del mercado, si bien para entonces varios de sus miembros habrán perdido su capacidad exportadora (Argelia, Ecuador, Gabón y Qatar) y otros la verán muy menguada (Indonesia, Libia, Nigeria y Venezuela). De tal manera, el poder de la OPEP quedará reducido y concentrado fundamentalmente en cinco países del Golfo: Arabia Saudita, Estados Unidos, Kuwait, Irak e Irán, con una posible capacidad de producción calculada en alrededor de 24 millones de b/d. Así, estos países son los más interesados en una política racionalizada de estabilización del mercado para alargar lo más posible la vida de sus reservas y preservar el papel dominante del petróleo en el consumo mundial de energéticos y el de la OPEP en el mercado petrolero mundial. Los poderosos de la OPEP se ven más y más interesados en lograr la cooperación de los productores independientes, principalmente México, el Reino Unido y Noruega y eventualmente la URSS. México sería el productor independiente más idóneo para este tipo de cooperación y una relación más estrecha ciertamente fortalecería mucho a la OPEP. Sin embargo, ésta es una opción muy difícil para México, por su aversión a perder la relativa soberanía en sus decisiones de política petrolera, por querer utilizar, de preferencia, el “carro” de la OPEP según le convenga en cuestión de precios, por su llamada “relación especial” con Estados Unidos y para vender lo más posible de su producción. México sería un país clave en cualquier acuerdo de estabilización que emprendiera la OPEP como parte de su estrategia de preservación del mercado.

Si bien en el contexto de los productores independientes más fuertes, México ha sido un colaborador cercano con las

políticas de la OPEP, siempre resurge la pregunta ya muy trillada, mas nunca bien respondida, acerca de la posibilidad concreta de su ingreso en la Organización. En vez de viajar gratuitamente en el carro histórico de la OPEP, por qué no fortalecerlo institucionalmente como miembro pleno de la Organización. Tarde o temprano, el factor de los diferenciales de costos de producción entre los países exportadores de petróleo determinará la utilidad indiscutible del carro de la OPEP en la última instancia. Resulta importante la diferencia de costos de producción, y por ende de márgenes de ganancia, entre los productores más fuertes de la OPEP (sobre todo aquellos del Medio Oriente) y los principales productores independientes. Este factor se atenuaría considerablemente en el marco de una estrategia compacta de acción colectiva desde el interior de la Organización, permitiendo a la larga volver al régimen, llamado a veces "artificial" de administración de precios. México deberá comprender que se ha terminado la época en que se podía ganar en el mercado internacional a costa de los demás sin hacer ningún tipo de sacrificio estratégico.

El llamado de Arabia Saudita a la disciplina interna en la OPEP y a la cooperación de los productores independientes se ancla en una lúcida visión estratégica de la rentabilidad a largo plazo que implican estas condiciones. El problema consiste en cómo darle importancia y realidad a esta percepción estratégica ante la urgencia apremiante de divisas de muchos productores, tanto de la OPEP como independientes, que subyace al desencadenamiento de una "guerra de precios". En este sentido, México debería abocarse a una campaña concertada y sistemática de acercamiento a la OPEP con el fin de promover mecanismos pragmáticos que articulen las necesidades apremiantes de divisas con los intereses a más largo plazo que se relacionan con la estabilidad y la recuperación del mercado. Así, se debería de apoyar y empujar la idea de crear un fondo financiero de la OPEP para atender las necesidades mínimas de ingreso de sus miembros y de otros países exportadores "asociados", impidiendo así que se lancen volúmenes excesivos de crudo en el mercado, o se acuda a prácticas comerciales irregulares.

El papel toral, determinante incluso, de Arabia Saudita en

cualquier estrategia de la OPEP para arrestar la pérdida de un supuesto control sobre el mercado eleva la interrogante de cómo funcionaría la Organización sin un productor de la magnitud y con las características específicas de Arabia Saudita. En este sentido y en la coyuntura actual, hasta qué punto Arabia Saudita no es la misma Organización. Los sauditas, y sus “socios menores” del Golfo, son los únicos con una capacidad real de poder dictar políticas más o menos efectivas en el seno de la OPEP. De tal forma, sería bien importante determinar los posibles alcances de las llamadas de atención que en los últimos meses han lanzado el Jeque Yamani, así como los *trial-balloons* en las declaraciones del Jeque al-Otaiba de los Emiratos Árabes Unidos, con un sondeo como poder-habiente informal de la posición saudita.

En el futuro de la OPEP desempeñará un papel determinante Arabia Saudita que tiene la mayor capacidad de exportación y las reservas más grandes del mundo. Los sauditas buscarán sistemáticamente una política de moderación de precios tendientes a incrementos graduales del precio real del petróleo para mantener lo más posible la importancia del petróleo como energético, de la OPEP en el mercado petrolero y de Arabia Saudita en la OPEP. Para ello, los sauditas han hecho los sacrificios necesarios en la reducción del gasto público y de sus programas de desarrollo. La cuestión aquí es hasta cuándo va a darse esta disponibilidad de cargar con todo el peso de políticas compensatorias en un ambiente de creciente inestabilidad política tanto interna como regional. La estrategia saudita puede tener algún impacto sobre la de-legitimación del régimen que se hace cada vez más patente.