



M.S. Wionczek
coordinador

Lorenzo Meyer, Esperanza Durán, Roberto Gutiérrez R.,
Oscar M. Guzmán, Marie-France Prévot-Schapira, David R.
Mares, Olga Pellicer, Gerardo M. Bueno, Miguel S. Wionczek

ENERGIA EN MEXICO ENSAYOS SOBRE EL PASADO Y EL PRESENTE

EL COLEGIO DE MEXICO

VIÑETA DE LA PORTADA:

Tomada del libro: *Viñetas y grabados ornamentales del siglo xviii*, de la Serie de Información Gráfica del Archivo General de la Nación, México.

ENERGIA EN MEXICO

ENSAYOS SOBRE EL PASADO Y EL PRESENTE

PROGRAMA DE ENERGETICOS

Miguel S. Wionczek

(coordinador)

Lorenzo Meyer, Esperanza Durán, Roberto Gutiérrez R., Oscar M. Guzmán, Marie-France Prevot-Schapira, David R. Mares, Olga Pellicer, Gerardo M. Bueno, Miguel S. Wionczek.

Energía en México

Ensayos sobre
el pasado y el presente



El Colegio de México

BONAFIDE

ALEJANDRO MINA

Primera edición (3000 ejemplares) 1982
D. R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco, 20
10740 - México D. F.

Impreso y hecho en México – *Printed and made in Mexico*
ISBN 968-12-0206-6

INDICE

Introducción <i>Miguel S. Wionczek</i>	11
Los petroleros británicos, el nacionalismo mexicano y el gobierno de su majestad británica (1901-1947) <i>Lorenzo Meyer</i>	13
El petróleo mexicano en la Primera Guerra Mundial <i>Esperanza Durán</i>	53
Cambios de matiz en la estrategia económica de México: Los años setenta y ochenta <i>Roberto Gutiérrez R.</i>	77
Energía y sector agrícola de subsistencia <i>Oscar M. Guzmán</i>	105
Trabajadores del petróleo y poder sindical en México <i>Marie-France Prevot-Schapira</i>	143
Trascendencia de los energéticos en las relaciones entre México y Estados Unidos: comercio de hortalizas y negociaciones energéticas <i>David R. Mares</i>	171
La política del poder ejecutivo estadounidense hacia el petróleo mexicano (1976-1982) <i>Olga Pellicer</i>	191
Petróleo y planes de desarrollo en México <i>Gerardo M. Bueno</i>	209
Limitaciones de la política energética de México <i>Miguel S. Wionczek</i>	229

INTRODUCCION

En vista de la importancia del sector petrolero para la economía y la sociedad mexicanas, El Colegio de México estableció en el invierno de 1979-80 un programa multidisciplinario de estudios energéticos con el doble propósito de investigar las condiciones y las perspectivas del mercado internacional de hidrocarburos y seguir la evolución de la industria energética en el país mismo en una perspectiva histórica. Las actividades de este Programa se han traducido en los primeros años de su vida en varios estudios monográficos, en dos libros originados en coloquios energéticos internacionales y en un número creciente de Cuadernos sobre Prospectiva Energética que se distribuyen entre los estudiosos de la materia tanto dentro como fuera del país.

Este volumen contiene nueve ensayos elaborados dentro del marco del Programa de Energéticos por profesores e investigadores de El Colegio y los especialistas que cooperan en las actividades del Programa desde afuera.

El libro empieza con dos trabajos (de Lorenzo Meyer y Esperanza Durán) que abordan algunos capítulos importantes de la historia de las relaciones petroleras de México con los grandes poderes (Gran Bretaña y Estados Unidos) en el período de la presencia de las grandes empresas petroleras internacionales en México y las negociaciones con ellas subsecuentes a la nacionalización del petróleo en 1938.

La segunda sección (trabajos de Roberto Gutiérrez, Oscar M. Guzmán y Marie France Prevot-Schapira) ofrece contribuciones al análisis de la política petrolera del país durante el periodo del llamado "auge petrolero" de la segunda parte de los setenta. Los dos trabajos siguientes (de David R. Mares y Olga Pellicer) se dedican al estudio del papel del petróleo en las relaciones entre México y Estados Unidos durante el mismo auge petrolero. El volumen termina con dos ensayos (de Gerardo M. Bueno y Miguel S. Wionczek) sobre la interconexión entre el sector petrolero y la política de desarrollo de México en las fechas recientes.

Aunque el volumen no cubre todos los aspectos relevantes del complicado problema energético de México se espera que su contenido proporcione algunos nuevos elementos para la apreciación de lo complicado que es ser un país con grandes recursos petroleros como ha sido México dos veces durante el presente siglo.

Octubre de 1982

Miguel S. Wionczek
Programa de Energéticos

LOS PETROLEROS BRITANICOS, EL NACIONALISMO MEXICANO Y EL GOBIERNO DE SU MAJESTAD BRITANICA (1901-1947)

Lorenzo Meyer
El Colegio de México

Los principios

Los primeros contactos entre los súbditos de Su Majestad británica y los habitantes de la Nueva España, no fueron particularmente propicios al entendimiento y a la tolerancia. España e Inglaterra surgieron en el siglo XVI como dos de los primeros estados nacionales modernos, y sus intereses políticos y religiosos en Europa, y después en el mundo, no tardaron en chocar. La armada británica terminaría por imponerse sobre la española en dramáticas circunstancias en 1588. El dominio naval inglés se prolongaría hasta el siglo XX, lo cual no impidió la consolidación de un imperio español de ultramar, pero sí permitió a Inglaterra interferir sistemáticamente en las relaciones económicas entre la metrópoli española y sus colonias en el Nuevo Mundo. Las costas de Nueva España, como las de otras regiones de América, fueron visitadas por los piratas y corsarios ingleses con irritante frecuencia y devastadoras consecuencias. Cuando la revolución industrial empezó a esbozarse en las islas británicas, los ingleses ya habían desarrollado un próspero contrabando para surtir algunas de las demandas de las colonias españolas en América, cuya metrópoli se había quedado atrás en la carrera de la modernización.

La independencia de México, como la del resto de los países latinoamericanos, fue bien vista por Inglaterra, pues abría aún más las puertas al comercio y favorecía la aparición de actores secundarios en un escenario donde Inglaterra era el fiel de la "balanza del poder". El apoyo directo de la Corona británica a los insurgentes del Nuevo Mundo no fue particularmente importante, pero una vez que éstos lograron quitarse las ataduras que les ligaban a España, el gobierno de Gran Bretaña trató de desalentar la reconquista española a la vez que alentar, en los países recién formados, las ideas y procedimientos del liberalismo económico. Según esta teoría, la libertad de comercio prometía venta-

jas para todos: tanto para quien producía manufacturas como para el que las adquiriría a cambio de exportar sus minerales o productos agrícolas. Tras los comerciantes llegaron los inversionistas y el británico fue el capital externo dominante en la América Latina del siglo xix. México no fue excepción; aun antes de que los miembros del partido liberal logaran, no sin esfuerzo, imponer un orden económico más o menos acorde con las ideas librecambistas, ya los comerciantes y mineros británicos se habían hecho presentes en el país.

Dentro de su contexto global, el interés político y económico de Inglaterra en México era secundario, lo cual no le impidió desalentar la idea de la reconquista española, intentar, aunque sin mayor éxito, detener la idea de la reconrritoriales estadounidenses al sur de su frontera, y ver con poca simpatía los esfuerzos franceses por establecer un estado-cliente en México. Desde la perspectiva inglesa, la preservación de un estado mexicano independiente y estable era lo que mejor cuadraba con sus intereses económicos en la región. En el plano del intercambio de mercancías, una vez lograda la independencia mexicana, las casas británicas apoyadas por su industria y flota mercante, rivalizaron con éxito con los comerciantes estadounidenses o franceses. Desafortunadamente, la falta de estabilidad de los gobiernos mexicanos y el déficit crónico de su hacienda, llevaron a que los primeros empréstitos públicos contratados por México, precisamente con los ingleses, no se repitieran, y a que al cabo de un tiempo la "deuda inglesa" se transformara en uno de los problemas centrales de la relación anglo-mexicana, la cual se deterioró hasta llegar a la ruptura de las relaciones diplomáticas. De todas maneras, esta circunstancia no impidió que los capitales ingleses efectuaran, en México, las primeras inversiones extranjeras directas, básicamente en la minería.

Al concluir el siglo xix, la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911) logró, entre otras cosas, crear en México un clima de paz pública y de solvencia fiscal que le permitió hacer frente a los compromisos adquiridos con el exterior. Es entonces cuando se logra un acuerdo sobre el pago de la "deuda inglesa" y la posterior reanudación de las relaciones entre México y Gran Bretaña, suspendidas desde la caída del imperio de Maximiliano. Esta circunstancia coincidió con la existencia de capitales excedentes en Inglaterra que consideraron a México, como a muchas otras regiones periféricas del mundo, un campo atractivo para invertir. Esta vez, el capital inglés tuvo compañía, pues ahora el dinámico capital estadounidense le disputó el terreno mexicano palmo a palmo; al final del primer decenio del siglo xx, los inversionistas británicos se encontraban en un plano ligeramente secundario con respecto a Estados Unidos, y eso a pesar de que los norteamericanos seguían siendo importadores netos de capital. Las estimaciones sobre la inversión británica en México —que incluía a la canadiense— al iniciarse la Revolución Mexicana varían, pero según los autorizados cálculos de Nicolau D'Olwer, la cifra global, en 1911, era de 494.9 millones de dólares, siendo sus principales campos de acción los ferrocarriles, 41%; los servicios públicos, 21%; la minería, 12%; los bienes raíces, 9% y la deuda pública, 8%. Ese mismo autor calcula que la inversión estadounidense

en ese año llegó a 646 millones de dólares.¹ James Rippy, otro estudioso del tema, nos ofrece prácticamente la misma cifra: 98.4 millones de libras, o sea 492 millones de dólares.² El Canadian Bank of Commerce ponía el total de la inversión británica en esos mismos años un poco más alta: 140 millones de libras, es decir 700 millones de dólares,³ en tanto que los banqueros ingleses en 1913 y la Foreign Office al año siguiente consideraban que la verdadera cifra era aún mayor, un poco más de 230 millones de libras esterlinas, equivalentes a 1 150 millones de dólares.⁴ En vísperas de la rebelión que pondría fin a la larga dictadura de Porfirio Díaz, la opinión británica en torno a México, su régimen oligárquico y sus potencialidades económicas, era muy positiva y optimista. Desde su punto de vista, se trataba de un país rico en recursos naturales y cuyo sistema político tenía cimientos tan sólidos, que ni la desaparición del propio Díaz, gran *soldado estadista*, los conmovería. Según esta visión, México era un país casi ideal en lo social y lo político: sin polémicas, con un grupo gobernante unido, con paz entre las clases sociales y en donde estaba ausente el sentimiento antiextranjero.⁵ Todavía en septiembre de 1910, y a punto de estallar la gran rebelión encabezada por Francisco I. Madero, un grupo de hombres de negocios británicos, con intereses en México, celebró elegantemente en Londres, la independencia de ese lejano país con un espléndido banquete, presidido por Lord Wolverton y al que asistieron el secretario mexicano de Hacienda, José Ives Limantour y Sir Edward Grey, secretario de Asuntos Exteriores de Inglaterra; ahí mismo los comensales decidieron extender una atenta invitación al presidente mexicano para que visitara Inglaterra.⁶ La Revolución Mexicana que se inició al final de 1910, tomó totalmente por sorpresa al gobierno británico y a los círculos de capitalistas de ese país interesados en México. La caída de Díaz a principios de 1911, fue para ellos una sorpresa desagradable en extremo. A partir de ese momento, y hasta el decenio de 1950, muy pocos británicos volverían a tener una opinión positiva de México. Desde la perspectiva inglesa, la Revolución no fue otra co-

¹ Luis Nicolau D'Olwer, *Las inversiones extranjeras*, en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, vol. II, Editorial Hermes, México, 1965, pp. 1137 y 1141.

² James F. Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1959, p. 95.

³ *The Economist*, Londres, 25 de marzo de 1911.

⁴ Public Record Office, Inglaterra (de aquí en adelante se citará como PRO), documentos de la Foreign Office (de aquí en adelante se citará como FO.) 371, F. 937, V. 2030, P. 2862; memorándum de los representantes de J. Henry Schoerer & Co. y Lazard Brothers a la Foreign Office, 14 de enero de 1914. FO. 371, F. 48, V. 2704, P. 195988; nota al memorándum de Hohler a la FO., del 30 de agosto de 1916; FO 371, F. 2429, V. 3241, P. 15660, *aide-mémoire* del 24 de enero de 1918, de la conversación entre M. Cambon, de la embajada francesa y Lord Harding, de la Foreign Office.

⁵ Percy F. Martin, *Mexico of the Twentieth Century*, Edward Arnold, Londres, 1907, pp. IX-XII.

⁶ *The Times*, Londres, 9 y 11 de septiembre de 1910.

sa que la destrucción irracional de todo lo positivo que había en México; fue también la exaltación de las más bajas pasiones de masas semicivilizadas cuyo origen era una combinación detestable: indígena y española. Finalmente, la Revolución abrió la puerta a un ataque sistemático contra todos los intereses económicos y políticos de los británicos y de los extranjeros en general, motivado no por razones de justicia, sino por pasiones muy bajas, como la envidia y el gusto por el robo. Fue justamente en este ambiente en donde se desarrolló y prosperó en sus primeros años la industria petrolera mexicana, dominada enteramente por el capital externo y en la que destacaron una gran empresa británica y otra norteamericana: la Compañía Mexicana de Petróleo *El Aguila* y la *Huasteca Petroleum Company*, respectivamente.

La fabulosa compañía de S. Pearson & Son, Ltd.

Al principiar el siglo xx, la empresa conglomerada dirigida por Weetman Pearson, la S. Pearson & Son, Ltd., era la tercera empresa de capital inglés más importante que operaba en México y una de las mayores del país. Su capital era entonces de 5 millones de libras esterlinas (25 millones de dólares), sólo superado por unas cuantas empresas ferrocarrileras y mineras.⁷ La empresa de Pearson tenía ya entonces un carácter internacional y sus actividades en México se habían iniciado con la construcción del Gran Canal de la ciudad de México, pero pronto se extendieron a otras áreas. Para 1911 tenía intereses en los campos de la construcción (puertos, sistemas de drenaje urbano y presas), la generación de energía eléctrica, los tranvías urbanos, la fabricación de artículos de yute, la minería, los ferrocarriles, el transporte marítimo, la ganadería, las plantaciones de hule, la fabricación de cemento y, finalmente, el petróleo.⁸ La historia de cómo surgió y se desarrolló la famosa empresa petrolera *El Aguila* —una de las más importantes del grupo de Pearson a nivel nacional e internacional— ya se ha relatado en varias ocasiones.⁹ Esta empresa se inició como un subproducto de la actividad del señor Pearson en el Istmo

⁷ Martin, *op. cit.*, vol. 2, p. 241.

⁸ El material biográfico sobre Weetman Pearson es relativamente abundante; véase: J. A. Spender, *Weetman Pearson, First Viscount Cowdray*, Cassell & Co., Londres, 1930; Desmond Young, *Member for Mexico: A Biography of Weetman Pearson, First Viscount Cowdray*, Cassell, Londres, 1966. En relación a los intereses de la empresa en México, se pueden consultar: PRO, FO. 371, V. 693, F. 2312, informe del ministro británico en México, Reginald Tower, a la Foreign Office, 1 de enero de 1908; FO. 371, F. 2429, V. 3241, P. 15656, carta de Pearson a Sir Maurice de Buncen, de la Foreign Office, del 24 de enero de 1918; Historical Records of S. Pearson Son, Ltd., en el Science Museum Library de Londres (a partir de aquí se citará como HRSPS) Box A4-C2, Pearson a Body, 10 de marzo de 1909; Box 69; Box A4-C1, Pearson a los directores de S. Pearson & Son, 25 de marzo de 1909.

⁹ Véanse al respecto las obras citadas de Spender y Young.

de Tehuantepec en donde construía, en asociación con el gobierno mexicano, el ferrocarril entre Salina Cruz y Puerto México. En 1901 tomó la decisión de invertir en la explotación petrolera, y en 1905 Pearson consideró que los resultados eran positivos e inició la construcción de una pequeña refinería en Minatitlán, conectada con los campos de San Cristóbal. En marzo de 1908 —después de una erogación de 6 millones de dólares— se iniciaron las operaciones de la planta y unos meses después, en agosto, se creó una organización petrolera separada y se descubrió el fabuloso pozo de *Dos Bocas* que, a pesar de haber sido destruido por un incendio, constituyó una de las primeras evidencias concretas de que México guardaba en su subsuelo importantes cantidades de hidrocarburos. En ese mismo año se tendió un oleoducto entre la refinería de Minatitlán y Puerto México, de donde saldría el primer cargamento de petróleo de la compañía de Pearson con rumbo a Inglaterra. El 31 de marzo de 1909, el magnate inglés reorganizó la empresa, y la Compañía de Petróleo *El Aguila* se registró como mexicana con un capital de 23.2 millones de pesos; en 1910, en vísperas del estallido de la Revolución Mexicana, se ofrecieron en el mercado las primeras acciones de la empresa a la vez que se construía un nuevo oleoducto entre los campos de *El Potrero* y Tuxpan, donde había ya otra refinería. A la caída de Díaz, en 1911, Pearson supervisó personalmente, por última vez, la marcha de sus intereses en México; inició sus operaciones otro oleoducto de *El Aguila*, entre *El Potrero* y Tampico. Para febrero de 1912, y ya bajo el gobierno de Madero, se creó otra empresa: la Eagle Oil Transport Co.; esta compañía quedó registrada fuera de México y se encargaría de la exportación de los productos de *El Aguila*; a la vez, se formó en las mismas condiciones la Anglo-Mexicana Petroleum Products, Ltd., a la cual Pearson encomendó la comercialización, en el exterior, del petróleo de Pearson. Se inició entonces la construcción de otra refinería en Tampico, que se pondría en marcha dos años más tarde, justo cuando se construía una planta de *topping* en Tuxpan y se expandía la capacidad de las refinерías de Minatitlán y Tampico.¹⁰ No hay duda que, pese a la agitación política, los británicos confiaban en el futuro petrolero de México. Sólo la *Huasteca*, empresa estadounidense, superaba en importancia a la británica.

De 1908, fecha en que Pearson inicia su producción en gran escala, a 1912, cuando ya operan sus refinерías, *El Aguila* produjo 6 millones de barriles de petróleo. En ese mismo año el magnate inglés firmó un contrato con la Standard Oil de Nueva Jersey —empresa con la que había competido indirectamente por el control del pequeño mercado mexicano— para surtirle diez millones de barriles de crudo en los siguientes cinco años.¹¹ La producción de *El Aguila* aumentó, entonces, de manera sorprendente: en 1913, produjo nueve millones de barriles. La demanda generada por la Primera Guerra Mundial, llevó a que en el último año de conflicto, 1918, *El Aguila* produjera 17 millones de

¹⁰ HRSFS, Box C43-LCO/23/3.

¹¹ *Ibidem*.

barriles. En 1921, la producción de la empresa alcanzó su volumen máximo, 48 millones de barriles, pero a partir de entonces sus depósitos empezaron a agotarse y aquélla experimentó un descenso muy pronunciado; en 1924, el volumen de petróleo extraído por *El Aguila* fue casi el mismo que en 1913.¹² Con el paso del tiempo se descubrieron nuevos campos y la caída se detendría; en vísperas de la expropiación de prácticamente toda la industria petrolera en 1938, y como resultado de los descubrimientos de Poza Rica en 1932, la producción de *El Aguila* volvió a incrementarse, aunque sin llegar a los niveles de 1921.

El Aguila fue la mayor empresa petrolera de capital británico que operó en México, pero no la única, aunque como señala J. F. Rippy, sólo *El Aguila* tuvo éxito espectacular.¹³ De acuerdo con los datos de la Foreign Office, en 1916, había 23 empresas petroleras registradas en Inglaterra que operaban en México, a las cuales se añadía *El Aguila*, registrada en México. Se trataba en su mayoría de empresas muy pequeñas, como la Mexican Selected Oil States, cuyo capital era de apenas cien libras esterlinas, aunque también había otras, como la Port Lobos Petroleum Co., con tres millones de libras. Ninguna se comparaba con *El Aguila*, que por sí sola representaba 58% del total del capital inglés en la industria petrolera mexicana.¹⁴ En el momento de su constitución, *El Aguila* declaró poseer un capital de 23.167 millones de pesos (11.6 millones de dólares), prácticamente todo aportado por Pearson. Para 1913, el monto se había elevado a 45 millones de dólares y al finalizar 1921, cuando la producción de la empresa había alcanzado su máximo, su capital social se fijó en 64.6 millones de dólares; al concluir 1922, se duplicó, al declararse en 130 millones de dólares, lo cual significaba que en el lapso relativamente corto de 13 años, *El Aguila* había logrado multiplicar su capital por más de once.¹⁵ A partir de entonces el valor en libros de la empresa empezó a disminuir; en 1932, se le declaró en 109 millones de pesos (34.5 millones de dólares), pero tras los descubrimientos de Poza Rica y la solución de su conflicto por la posesión de los ricos terrenos de Juan Caciانو, volvió a aumentar; cuando fue expropiada, junto con la mayoría de las compañías petroleras, en 1938, su valor en libros era de 492 millones de pesos (137 millones de dólares).¹⁶ Cuando el gobierno mexicano le compensó en 1947, le pagó 81.2 millones de dólares.

¹² *Ibidem*.

¹³ Rippy, *op. cit.*, pp. 243-246.

¹⁴ PRO, FO. 371, F. 48, V. 2702, P. 147468, memorándum de la Foreign Office de 1916; FO. 371, F. 142, V. 2964 P. 234127, memorándum de Rowland Spertling a la Foreign Office del 11 de diciembre de 1917.

¹⁵ *Stock and Exchange Gazette*, Londres, 22 de enero de 1914, y HRSPS, Box C43, File 1, minutas de la junta de directores de *El Aguila* del 22 de mayo de 1909 y escrituras modificadas de la empresa del 2 de enero de 1922; Box C43-LCO, 1/17, reportes anuales de 1916 a 1932; *The Economist*, Londres, 1 de enero de 1921.

¹⁶ Rippy, *op. cit.*, pp. 246-247.

El primer dividendo de *El Aguila* se pagó en 1911 y fue relativamente modesto, 8%; pero cinco años más tarde pagó 20% a las acciones ordinarias y preferentes; en 1921, las ganancias netas de la empresa fueron 35 millones de dólares, suma que representaba la cuarta parte de su capital total. Según los cálculos de J. Rippey, entre 1914 y 1923, el promedio anual de dividendos de la empresa fue 23.5%, aunque a partir de esa fecha ganancias tan extraordinarias no se volvieron a repetir.¹⁷

Pearson y *El Aguila* gozaron en sus orígenes del apoyo directo de Porfirio Díaz, quien alentó al empresario británico en su aventura petrolera modificando la legislación, elevando las tarifas del petróleo importado, para que pudiera derrotar con producción interna a sus competidores, y otorgándole grandes concesiones de terrenos nacionales y arancelarias. Entre los directores originales de la empresa se encontraban el coronel Porfirio Díaz (hijo del dictador), Guillermo de Landa y Escandón, Pablo Macedo, Fernando Pimentel y Fagoaga y Enrique Creel, todos miembros destacados de la oligarquía porfirista.¹⁸ La concesión que el gobierno de Díaz otorgó a Pearson para explotar los terrenos federales del sur del país data de 1906, pero poco después se le añadió otra que cubría zonas de Veracruz, Tamaulipas y San Luis Potosí. A cambio de estas extensas concesiones, así como de la libertad de gravámenes a la importación de maquinaria y la exportación de petróleo, la empresa se comprometió a invertir en la producción de hidrocarburos y dar al gobierno 10% de la ganancia obtenida en los terrenos federales, así como a no vender sus intereses sin antes ofrecer al gobierno la oportunidad de adquirirla. Al final de cuentas, *El Aguila* explotó básicamente amplias zonas de terrenos privados que adquirió en forma directa o rentó, y por tanto prácticamente no tuvo que compartir sus ganancias con el Estado mexicano, lo cual no le impidió hacer uso por muchos años de sus exenciones fiscales. De acuerdo con informes oficiales, en 1917, *El Aguila* tenía 15 733 hectáreas en propiedad directa y 455 180 en arrendamiento a particulares en seis estados.¹⁹ Ya en 1913, la Standard Oil intentó adquirir el control de *El Aguila*, pero a Pearson no le interesó la oferta; en realidad, entonces sólo deseaba una asociación con la propia Corona británica, y no por motivos económicos, sino para garantizar mejor su seguridad en el México revolucionario.²⁰ Pearson no vendió, en cambio adquirió nuevos intereses, pues en junio de 1914, la Mexican Oil Fields pasó a ser parte de *El*

17 HRSPS, Box C43-LCO 1/17, carta de T. J. Ryder a Higginson and Co., del 28 de abril de 1922; *The Economist*, Londres, 13 de diciembre de 1913; *The Times*, Londres, 3 de mayo de 1916, 28 de febrero de 1917, 20 de diciembre de 1917 y 27 de enero de 1919; Rippey, *op. cit.*, pp. 246-247.

18 PRO, FO. 371, V. 693, F. 2312; informe del ministro británico.

19 HRSPS, Box A4, Cl, carta de Pearson al almirante Lord Beresford del 6 de octubre de 1916; Archivo General de la Nación, de México (a partir de aquí se citará como AGN) Sección Obregón-Calles, 104, Pl-p-9-a.

20 Spender, *op. cit.*, pp. 202-203.

Aguila. Para entonces la compañía de Pearson era la mayor empresa petrolera controlada por capital inglés en todo el mundo,²¹ y su flota de más de veinte unidades contaba con algunos de los buques-tanque más modernos y de mayores dimensiones (15 500 toneladas).²²

La Revolución Mexicana y la pérdida de la confianza

Como se señaló, las relaciones entre los intereses británicos, en particular los de Pearson, y el gobierno de Porfirio Díaz fueron cordiales en extremo. Desde la perspectiva mexicana, una poderosa comunidad de empresarios europeos en México podía ser una forma de impedir que la creciente presencia económica y política estadounidense terminara por ahogar la relativa independencia del país. No es de sorprender que esta *relación especial* entre los inversionistas británicos, en particular los de Pearson y Díaz, despertara recelos por parte de ciertos intereses norteamericanos, sobre todo petroleros.²³

La Revolución Mexicana empezó a afectar intereses extranjeros prácticamente desde sus inicios, si no por otra cosa, por haber dado fin a la paz social, elemento indispensable para que se desarrollaran los ferrocarriles, las minas, la producción de electricidad o el petróleo. Pearson perdió entonces *el derecho de picaporte* que había tenido en las postrimerías del viejo régimen, y sus colaboradores consideraron que el empresario británico no debería volver a México, pues su presencia causaría más problemas que beneficios a sus empresas, por ser conspicuo símbolo de los lazos que habían unido al capital extranjero con la tiranía recién derrocada.²⁴ Desde entonces y hasta su retiro en 1937, John A. Assheton, gerente de *El Aguila*, fue la persona que directamente veló por los intereses de la empresa y negoció con los gobiernos revolucionarios la infinidad de problemas que iban a surgir.

No es muy difícil imaginar el buen recibimiento que se dio entre los intereses extranjeros, en particular los británicos, al golpe de estado contrarrevolucionario encabezado por los generales Victoriano Huerta y Félix Díaz en febrero de 1913. Para la colonia extranjera, la manera más expedita para restaurar la disciplina social era a través de una dictadura militar que acabara con el experimento democrático encabezado por el presidente Francisco I. Madero. El asesinato del presidente depuesto no menguó el regocijo de este grupo, y Pearson hizo llegar un mensaje personal de felicitación a Félix Díaz; los representantes del magnate inglés volvieron entonces a recuperar su confianza

²¹ Declaración de Winston Churchill en el parlamento británico, *The Times*, Londres, 18 de julio de 1913.

²² Robert J. Mac Hugh, *Modern Mexico*, Methuen & Co., Londres, 1914, p. 228.

²³ Véase al respecto Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, 2a. ed. El Colegio de México, México, 1972, pp. 45-55.

²⁴ HRSPS, Box A4-C3, carta de John B. Body a Pearson, 15 de abril de 1912.

en México.²⁵ La firma de S. Pearson & Son., se puso de inmediato a la disposición del secretario de Hacienda, Toribio Esquivel Obregón y de Rodolfo Reyes para lo que fuera menester.²⁶ Victoriano Huerta desplazó rápidamente a Félix Díaz y a sus seguidores de la escena política, lo cual sólo resultó un ligero contratiempo para los británicos, ya que no tardaron en establecer buenas relaciones con el general Huerta. Su entusiasmo por el militar fue tal, que el gobierno de Su Majestad británica, sin consultar antes con Estados Unidos, la potencia dominante en el área, otorgó su reconocimiento a Huerta, esperando restablecer la *relación especial* perdida al caer Díaz y necesaria para hacer frente a la competencia económica de ese país.²⁷ Para gran sorpresa del gobierno y de los intereses británicos en México, la administración demócrata de Woodrow Wilson, que asumió el poder en Estados Unidos inmediatamente después del golpe militar en México, decidió no legitimar esta forma de resolver los problemas políticos en América Latina, y casi de inmediato se propuso lograr que Huerta dejara el poder. Conviene tener en cuenta que el *problema mexicano* fue el primer caso importante de política exterior al que se enfrentó Woodrow Wilson, y que éste decidió convertirlo en una prueba de la solidez de sus postulados doctrinarios democráticos (derivados de su política de *Nueva Libertad*) y de su capacidad para ponerlos en práctica. Que una potencia europea —en este caso Gran Bretaña— también tomara cartas en el asunto, simplemente reafirmó al presidente norteamericano en su actitud. Desde la perspectiva de Wilson, la única manera de lograr una estabilidad verdadera y a largo plazo en México y en América Latina, era democratizar los procesos políticos en la región e introducir ciertas reformas sociales que aminoraran las brutales diferencias sociales que, en su opinión, eran el origen de la rebelión que sacudía a México.²⁸ Para los británicos, en cambio, esta posición era poco menos que una locura. En países como México, la práctica de la democracia era imposible y sólo la dictadura militar podría contener los instintos depredadores de las masas. Inglaterra, como Estados Unidos, buscaba la estabilidad mexicana, pero difería radicalmente en la manera de lograrla.²⁹ La historia del conflicto que entonces se suscitó entre Washington y Londres en relación a la política sobre México ya se ha presentado en otro lugar y no es necesario repetirla aquí.³⁰ Al final, Washington obligó a la Foreign Office a retirar su

25 HRSPS, Box A4-C3, carta de John B. Body a Pearson, 22 de febrero de 1913.

26 HRSPS, Box A4-C3, carta de John B. Body a Pearson, 28 de febrero de 1913.

27 Peter Calvert, *The Mexican Revolution, 1910-1914. The Diplomacy of Anglo-American Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1968, pp. 131-166.

28 Meyer, *op. cit.*, pp. 68-72.

29 La documentación con respecto a este punto es muy abundante en los archivos británicos; baste como muestra el mensaje del 25 de agosto de 1913, de los representantes de la colonia británica en México en apoyo a Huerta y a su reconocimiento por parte de Inglaterra, PRO, FO. 204, V. 419, No. 75.

30 Me refiero a la obra de Peter Calvert, ya citada, y a la de Friederich Katz, *The*

apoyo a Huerta y a comprometerse, de hecho, a respetar las decisiones norteamericanas en relación a México. En cambio, Gran Bretaña consiguió la buena voluntad del presidente Wilson en las negociaciones sobre las tarifas que los buques británicos deberían pagar en el recién inaugurado canal de Panamá y, lo que es más importante, frente al conflicto con Alemania, que culminaría en la Primera Guerra Mundial. Pearson, por su parte, se ganó la enemistad personal del presidente Wilson y de muchos círculos norteamericanos, quienes le acusaron de atacar los intereses nacionales de Estados Unidos en América Latina y entorpecieron sus negocios en estas latitudes.³¹

Una vez que las presiones externas y los avances de los ejércitos constitucionalistas, hicieron que Huerta abandonara el poder en 1914, los intereses británicos en México se encontraron en una posición muy incómoda. La guerra europea que estalló al final del año, y la necesidad de consultar a Estados Unidos, les hizo muy difícil, por no decir imposible, una intervención efectiva en México; por otro lado, en este país el nacionalismo y la xenofobia se acentuaron. En todo caso, desplantes como los que Pearson había tenido unos años atrás, al pedir a su gobierno el envío de buques de guerra a costas mexicanas (para producir un *efecto saludable* en el ánimo de las autoridades mexicanas) tendrían en el futuro poco efecto.³² A partir de 1914, la supeditación de los intereses británicos en México a los de Estados Unidos era tal, que el propio Pearson consideró necesario enviar una carta personal al embajador norteamericano en Londres negando que él hubiera prestado alguna ayuda excepcional a Huerta en contra de los deseos norteamericanos.³³ De todas formas las sospechas de los estadounidenses respecto de Pearson, nunca desaparecieron.

A partir de 1915, la actitud británica hacia México fue una mezcla de desprecio, desmoralización e irritación, motivada por su impotencia frente a los embates de los revolucionarios, la anarquía y el creciente nacionalismo. Desde entonces y hasta mediados de siglo, la principal actividad británica en México fue la defensa de sus intereses creados, aunada a una mala voluntad hacia el país y a una persistente sospecha en relación a las acciones de los estadounidenses en México. En 1915, y siguiendo la línea trazada por Washington, el gobierno de Londres decidió, a pesar de sus dudas, dar un reconocimiento *de facto* al gobierno de Carranza, lo que no dispuso el resentimiento de los revolucionarios, quienes siguieron considerando que el apoyo británico a Huerta había retardado su triunfo final. Desde la perspectiva de los ingleses, y en

Secret War in Mexico. Europe, the United States and the Mexican Revolution, The University of Chicago Press, Chicago, 1981.

³¹ *The Times*, Londres, 25 de noviembre de 1913.

³² PRO, FO. 371. F. 1581, V. 1394, P. 22604, Stronge a la Foreign Office, 11 de mayo de 1912.

³³ HRSPS, Box A4-C1, Pearson a Walter H. Page, embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña, 30 de junio de 1915.

palabras de Ethel Tweedie, México se había convertido en un país de dieciocho millones de salvajes y sería necesario esperar a la siguiente generación para su redención.³⁴ La visión de Pearson no debió haber sido muy diferente. En 1917, y pese al aumento en la demanda de combustible motivada por la guerra europea, el empresario inglés decidió que lo más prudente era transferir sus intereses en *El Aguila*, a los estadounidenses, pues sólo ellos podrían defender con eficacia a esa empresa de los ataques del gobierno mexicano. Y para los petroleros estos ataques eran serios, pues no sólo se había perdido la buena voluntad del gobierno mexicano, sino que los impuestos había aumentado y, lo que era más importante, acababa de entrar en vigor una nueva constitución que en la parte relativa al petróleo (artículo 27, párrafo IV) decretaba su nacionalización; es decir, devolvía a la nación los derechos sobre los hidrocarburos del subsuelo y por tanto eliminaba la legislación porfirista que los había dado, en pleno dominio, a los particulares dueños de la superficie. A partir de mayo de 1917, se inició una larga y complicada controversia entre las grandes empresas petroleras defendidas por sus gobiernos y las autoridades mexicanas en tomo a la interpretación de este artículo. Los mexicanos se inclinaban por darle efectos retroactivos a la legislación para reasumir el control de todas las reservas petroleras. Los intereses creados, desde luego, se oponían. Para ellos la nueva legislación sólo era válida para el petróleo que se descubriera de ahí en adelante.³⁵

La insistencia del gobierno revolucionario, en que el petróleo correspondía a la nación, no sólo significaba abrir la puerta a un aumento de los impuestos y a una mayor reglamentación gubernamental, sino que británicos y norteamericanos, que dominaban más del 90% de esa industria, perdían parte del control sobre la que en ese momento era la segunda región productora del mundo. Además, hay que recordar que en 1917, estaba en juego no sólo el respeto a la inversión de las grandes corporaciones internacionales en un país periférico, sino algo más vital: el control de un recurso natural estratégico para las grandes potencias que se desangraban en el frente europeo.

La Gran Guerra Europea y el petróleo mexicano

Para el gobierno británico, el control inglés sobre *El Aguila* y otras empresas menores entre 1914 y 1918, significó más que un buen negocio, pues en el momento en que la guerra europea estalló, la flota británica —la mayor del mundo y un factor decisivo en su enfrentamiento con Alemania y los otros imperios centrales— se movía con petróleo. Conforme la contienda se prolon-

³⁴ Ethel B. Tweedie, México. *From Díaz to the Kaiser*, George H. Doran Co., Nueva York, 1917, p. 199.

³⁵ Con relación a este punto véase Meyer, *op. cit.*, p. 107-150.

gó, el petróleo adquirió interés para el ejército de tierra —cuerpos mecanizados— y finalmente para la naciente fuerza aérea.

El acceso británico al petróleo mexicano era directo e indirecto. El primero, a través de las empresas dominadas por el capital británico. Durante la Primera Guerra Mundial, las principales empresas de esa nacionalidad en México, además de *El Aguila* y su subsidiaria, la Oil Fields de México, eran la West Coast Mexican Oil y the Corona Oil Co.; había más, pero todas muy pequeñas y sin importancia.³⁶ Ahora bien, el conjunto británico estaba en una posición secundaria frente a los norteamericanos respecto a inversión, producción y, lo más importante, control de las áreas petrolíferas.³⁷ Desde luego que, por otra parte, muchas de las empresas registradas como estadounidenses tenían cierta participación británica, aunque es casi imposible determinar el monto.³⁸ Las empresas británicas enviaban parte de su producción directamente a Inglaterra y al frente europeo; sin embargo, la mayor parte del petróleo y de sus derivados consumidos por los británicos provenía de Estados Unidos: alrededor del 80%. En 1917, por ejemplo, Gran Bretaña importó de México 500 000 toneladas de petróleo y de Estados Unidos, una cantidad diez veces superior, cinco millones de toneladas, lo que equivalía al 10% de la producción petrolera total de los norteamericanos.³⁹ Sin embargo, Estados Unidos sólo pudo enviar a los británicos esa cantidad de combustible precisamente porque a su vez importaba prácticamente una cantidad similar de México; sin la producción de este país, Estados Unidos no hubiera contado con los excedentes de hidrocarburos necesarios para alimentar la maquinaria de guerra de los ingleses. Esta triangulación del comercio petrolero convenía a los ingleses porque les daba mayor seguridad en las entregas, y porque el combustible mexicano tenía un alto contenido de azufre y presentaba dificultades para su uso en los buques de la armada; en cambio, el que recibían de Estados Unidos no tenía ese problema.⁴⁰ Al iniciarse el último año de la guerra, en 1918, el invierno y las necesidades de combustible, siempre en aumento en el frente, hicieron que las reservas de petróleo y derivados de los aliados llegaran a su punto más bajo, y su preocupación por la producción mexicana, al más alto.⁴¹ Desde el principio de la contienda, tanto británicos como esta-

³⁶ *The New York Times*, 26 de octubre de 1919.

³⁷ Dennis J. O'Brien, *Petróleo e intervención. Relaciones entre Estados Unidos y México, 1917-1918*, en *Historia Mexicana*, vol. XXVII, núm. 1, julio-septiembre de 1977, p. 108; PRO, FO. 371, V. 4499, A6974/132/26; embajada británica en Washington a la Foreign Office, 18 de septiembre de 1920.

³⁸ PRO, FO. 371, V. 4499, A7327/132/26, encargado de negocios británicos en México a la Foreign Office, 25 de septiembre de 1920.

³⁹ PRO, FO. 371, F. 2429, V. 3244, P. 87472, informe del almirantazgo a la Foreign Office, enviado a su vez el 18 de mayo de 1918, al embajador británico en Washington.

⁴⁰ *Ibidem*; PRO, FO. 371, F. 142, V. 2960, P. 101447, informe de la embajada británica en Washington a la Foreign Office del 6 de mayo de 1917; Tweedie, *op. cit.*, p. 251.

⁴¹ O'Brien, *op. cit.*, p. 125.

dounidenses, estuvieron conscientes de lo vital que era para sus intereses nacionales que no se interrumpiera la producción y exportación de petróleo mexicano; para asegurarlas, en más de una ocasión se trazaron planes concretos para intervenir y ocupar los campos petroleros mexicanos con el fin de salvaguardarlos de posibles amenazas de los grupos revolucionarios o de sabotaje de los alemanes.⁴² Sin embargo, todos esos planes entrañaban grandes peligros: la posibilidad de que, dado lo difícil del acceso a los campos, las fuerzas expedicionarias no pudieran llegar antes de que los mexicanos destruyeran las instalaciones petroleras, con lo cual se perdía el objetivo mismo de la invasión. Por ello, incluso en los difíciles meses de principios de 1918, la Foreign Office no vio a la invasión de la zona petrolera mexicana como la forma más adecuada de proteger su abastecimiento de combustible, y no presionó mucho a Estados Unidos en ese sentido.⁴³ Al final, prevaleció la decisión de negociar con Carranza un *modus vivendi*, al menos mientras éste no decidiera cooperar abiertamente con los alemanes, en cuyo caso quizá se hubiera procedido a una intervención similar a la que se llevó a cabo contra el gobierno soviético.⁴⁴

La posguerra y un saldo de cuentas

Cuando la Gran Guerra Europea concluyó, la relativa capacidad de maniobra internacional de que había disfrutado Carranza también llegó a su fin. A partir de 1919, el sistema político mundial volvió a tener un centro: las grandes potencias aliadas, y éstas naturalmente tenían escasas simpatías por las revoluciones; de ahí que Carranza encontrara prudente, entre otras cosas, posponer la promulgación de una ley petrolera que pusiera en práctica el artículo 27. La política petrolera se desarrolló entonces sobre la base de decretos, no siempre aceptados por las empresas. Se inició un espectacular forcejeo sobre la interpretación de la Constitución entre los intereses petroleros y el nuevo régimen mexicano, que duraría mucho tiempo.⁴⁵

En 1917 los petroleros ingleses, como probablemente una buena parte de los intereses extranjeros en México, deseaban que Carranza y su grupo fuera

⁴² Al respecto puede verse, además del artículo citado de O'Brien, a Katz *op. cit.*, pp. 472-485.

⁴³ Desde 1916, los británicos están muy conscientes de las posibilidades que tienen los jefes carrancistas de destruir los pozos petroleros; véase, por ejemplo, PRO, FO. 371, F. 48, V. 2702, P. 142143, Hohler, ministro en México, a la Foreign Office, 28 de junio de 1916. En relación a las ventajas y desventajas que los ingleses veían en una ocupación de la zona petrolera en 1918, véase el informe del *Petroleum Executive* inglés, a la Foreign Office del 27 de febrero y los comentarios de ésta: PRO, FO. 371, F. 2429, V. 3242, P. 39041.

⁴⁴ En relación a los planes alemanes para lograr que Carranza actuara contra los intereses aliados en México, véase Katz, *op. cit.*, pp. 344-367.

⁴⁵ Meyer, *op. cit.*, pp. 123-140.

sustituido por líderes menos *radicales*,⁴⁶ pero no hay indicios de que este descontento con la autoridad carrancista se hubiera transformado en acciones concretas. En realidad, la única decisión en este sentido fue aceptar la *protección* del general rebelde y contrarrevolucionario Manuel Peláez, terrateniente de la Huasteca que logró dominar una gran parte del norte de la zona petrolera y que protegió a las empresas a cambio de una generosa contribución.⁴⁷ Obviamente, la relación con Peláez trajo un deterioro mayor que aquella entre Carranza y los petroleros. Estos últimos procuraron mantener en secreto su vinculación con el general rebelde para no antagonizar a ninguna de las partes, lo que de hecho nunca lograron.⁴⁸

Al finalizar 1917, se hizo evidente a Pearson que Carranza no sería derrotado por sus enemigos, y que lo más prudente era llegar ya a un *modus vivendi* con su gobierno para minimizar así sus efectos negativos. Un paso importante en este sentido sería otorgarle a Carranza el reconocimiento diplomático formal. Sin embargo, la Foreign Office, preocupada no sólo por los destinos de una empresa, sino también por los precedentes que se podrían sentar, se negó a aceptar las repetidas peticiones y presiones de Pearson y otros empresarios en este sentido. Desde el punto de vista del gobierno de Su Majestad británica, los revolucionarios mexicanos debían antes tener un gesto público de contrición por las muchas ofensas hechas a los británicos, y comprometerse formalmente a romper con los alemanes, a no atacar a Peláez, a resituir a sus legítimos propietarios las varias empresas británicas intervenidas (básicamente los ferrocarriles) e indemnizar a los muchos súbditos de Su Majestad, afectados por la Revolución. Carranza, desde luego, no aceptó un reconocimiento así condicionado y Pearson, ya para entonces transformado en Lord Cowdray, no pudo lograr que los gobiernos de Gran Bretaña y México se reconciliaran, ni que su posición particular en México mejorara.⁴⁹

La Constitución de 1917, la mala disposición de Carranza hacia los intereses extranjeros en general y británicos en particular y la incapacidad de los gobiernos de Gran Bretaña y de la potencia hegemónica en la región —Estados

46 PRO, FO. 371, F. 142, V. 2961, P. 116929, Body a Pearson, 29 de abril de 1917.

47 En relación a la naturaleza del movimiento de Peláez, véase Javier Garcíadiego Dantan, *Revolución constitucionalista y contrarrevolución (movimientos reaccionarios en México, 1914-1920)*, tesis doctoral, El Colegio de México, 1981, pp. 95-153.

48 HRSPS, Body a Pearson, 1 de marzo y 14 de abril de 1917; National Archives of Washington, Records of the Department of State (en adelante, NAW), 812.00/21371, Dawson, cónsul norteamericano en Tampico, al Departamento de Estado, 8 de octubre de 1917.

49 Las peticiones de Cowdray para que Inglaterra reconociera a Carranza y las respuestas de la Foreign Office, quedan bien ejemplificadas en PRO, FO 371, F. 142, V. 2964, P. 244996, Foreign Office al embajador británico en Washington, 8 de enero de 1918; PRO, FO. 371, F. 2429, V. 3241, P. 10948, carta de Cowdray a Sir Eric de la Foreign Office, 17 de enero de 1918; carta de 16 representantes de empresas británicas en México a la Foreign Office pidiendo el reconocimiento formal de Carranza, 10 de mayo de 1918.

Unidos— para dar la debida protección a las empresas europeas, llevó a Lord Cowdray a tomar una decisión drástica: vender sus intereses en México; de inmediato informó de ello al gobierno británico, solicitando autorización para transferirlos a un consorcio norteamericano, pues sólo así les extendería, Washington su manto protector.⁵⁰ Desde luego que la posibilidad de ofrecerlos al gobierno mexicano primero, como se había acordado con Porfirio Díaz, ni siquiera se consideró. Al gobierno británico no le agradó la idea de ver a Estados Unidos —concretamente a la Standard Oil— dominando por entero la industria petrolera en México, y así se lo hizo saber a Cowdray.⁵¹ Este, por su parte, no sólo tenía problemas con el gobierno mexicano y con Washington, sino también con otras empresas petroleras estadounidenses, en particular con la poderosa *Huasteca*, por disputas sobre propiedades.⁵² Para el magnate inglés no había salida: o el gobierno británico asumía el control total o parcial de *El Aguila*, o ésta se vendía a los norteamericanos. Para Londres la oferta presentaba un problema: el temor a la oposición de Washington a que el gobierno de Su Majestad británica asumiera el control directo de una empresa importante, en una rama estratégica, en un país latinoamericano, pues de alguna manera ello iría en contra del espíritu de la *Doctrina Monroe*.⁵³ Durante los años 1917 y 1918, la Foreign Office mantuvo su oposición al proyecto de Cowdray, confiando en que la situación en México mejoraría y que entonces el propio Cowdray modificaría su decisión. En cualquier caso, los dirigentes británicos siguieron sin reconocer a Carranza, como lo sugería el petrolero inglés, pero también se negaron a asumir responsabilidad alguna por las pérdidas que tuviera *El Aguila* como resultado de esta fricción anglo-mexicana.⁵⁴

En 1918, Cowdray reinició negociaciones para traspasar su control sobre *El Aguila*, aunque esta vez hubo un cambio, pues la empresa con la que negociaba era europea y no estadounidense: la Royal Dutch-Shell, consorcio anglo-holandés.⁵⁵ La Shell Transport and Trading Co., se había creado en 1897 y diez años más tarde adquirió 40% de la Royal Dutch Petroleum Co.; para el año 1918, la compañía fusionada tenía una capacidad de producción anual de 8 millones de toneladas de petróleo, es decir, cuatro veces más que *El Aguila*. Las negociaciones siguieron y en abril de 1919 la Royal Dutch-Shell

⁵⁰ HRSPS, Box A4-C3, Body a Lord Cowdray, 18 de marzo de 1917; PRO, FO. 371, F. 142, V. 2964, P. 228729, Lord Cowdray al secretario del Tesoro del gobierno británico, 28 de noviembre de 1917.

⁵¹ PRO, FO. 371 F. 142, V. 2961, P. 128411, Foreign Office a su embajador en Washington, 27 de junio de 1917.

⁵² HRSPS, Box A4-C3, John Body a F. M. Davies, 11 de junio de 1917.

⁵³ PRO, FO. 371, F. 142, V. 2960, P. 103294, memorándum interno de la Foreign Office, firmado por C.C.S., 19 de mayo de 1917.

⁵⁴ PRO, FO. 371, F. 2429, V. 3244, P. 98149, G. Hyde, de la S. Pearson & Son, a la Foreign Office, 6 de mayo de 1918.

⁵⁵ Los documentos sobre las negociaciones entre Cowdray y la Royal Dutch-Shell de 1918 a 1936, se encuentran en HRSPS, Box C44.

adquirió un millón y medio de los diez millones de acciones ordinarias que *El Aguila* había lanzado al mercado, más 850 000 acciones preferentes, con lo cual se convirtió en el accionista más importante. Cowdray siguió manteniendo en su poder otro millón y medio de acciones ordinarias, pero el manejo de *El Aguila* pasó de la S. Pearson & Son, al de la Batasfche Petroleum Maatschappij, cuyo directorio estaba formado por tres holandeses más otros miembros de nacionalidad inglesa, francesa y mexicana, (este último era Luis Riba, abogado de Pearson). Con *El Aguila*, los intereses anglo-holandeses adquirieron en 1919, el control de alrededor de 800 000 hectáreas de terrenos petrolíferos en México, instalaciones productoras con una capacidad de 200 000 barriles diarios, 280 kilómetros de oleoductos, dos refinerías y una planta de *topping*, tanques de almacenamiento para 6 millones de barriles, y terrenos en Tampico y la ciudad de México. Además de *El Aguila*, los holandeses contaban con otras empresas: *La Corona* y sus subsidiarias, cuya producción equivalía a una tercera parte de la de *El Aguila* y la Tampico-Panuco Petroleum Maatschappij.

Con *El Aguila*, controlada por la Royal Dutch-Shell, ya no quedó en México ninguna empresa petrolera importante propiedad exclusiva de los británicos, aunque en algunas los accionistas británicos siguieron teniendo peso; tal fue el caso de la British Mexican Petroleum, dedicada a comercializar productos de empresas norteamericanas, la Scottish American Oil, subsidiaria de la Anglo-Persian Oil Co., o la AGWI Corporation Ltd., comercializadora de la producción de la AGWI Company, de propiedad norteamericana.⁵⁶ En realidad, para los empresarios británicos y para la opinión pública inglesa, México se encontraba en una *rotten state*, en una situación de descomposición en la que era imposible llevar a cabo una actividad normal.⁵⁷ De todas formas, en la medida en que *El Aguila* seguía contando con capital inglés, el gobierno británico le mantuvo su apoyo político y diplomático e incluso le permitió seguir usando los canales de comunicación de la Legación Británica en la ciudad de México.⁵⁸

Para 1919, los grandes países europeos habían empezado a normalizar sus relaciones con México revolucionario: se habían intercambiado ministros con Francia, Alemania e Italia; Inglaterra, en cambio, sólo mantenía un encargado de los archivos, el señor Cummins, que no era diplomático de carrera y que, en cambio, mostraba un odio casi patológico al nuevo orden revolucionario. Cuando Carranza fue derrocado por Obregón y el movimiento de Agua Prieta, en 1920, el gobierno inglés aún no le había dado su reconocimiento *de jure*. Frente a Obregón, Londres siguió al pie de la letra los lineamientos propuestos por Washington: condicionó el reconocimiento diplomático del nuevo

⁵⁶ PRO, FO. 371, V. 5580, A524/13/26, memorándum del Departamento del Petróleo del gobierno británico, del 24 de enero de 1919.

⁵⁷ *The Times*, Londres, 6 de diciembre de 1919.

⁵⁸ PRO, FO. 371, V. 3830. P. 80200, Cummins, de la Legación Británica en México, a la Foreign Office, 26 de mayo de 1919.

gobierno a un arreglo, al menos en principio, de las principales cuestiones pendientes entre los dos países; entre otras, la interpretación de las cláusulas petroleras del artículo 27 constitucional. De nueva cuenta los petroleros ingleses, Cowdray en particular, pidieron al gobierno británico que no actuara con rigidez y que reconociera a Obregón, para recuperar así la buena voluntad del gobierno mexicano, ya que dada la supeditación de la política inglesa en México a la de Estados Unidos, no se podía negociar con Obregón desde una posición de fuerza.⁵⁹ Como podía preverse, la Foreign Office se negó otra vez a aceptar la posición de Cowdray y se propuso en cambio seguir una política de espera, supeditada a Washington y que pronto se convirtió en blanco de ataques por parte de México.

Desde junio de 1920, el gobierno británico informó al de Estados Unidos que estaba dispuesto a seguir una política conjunta en relación a México, siempre y cuando ésta no redundara en discriminación de los legítimos derechos británicos.⁶⁰ De todas formas, esto no impidió a Cummins, en México, dar por un tiempo la impresión de que Inglaterra estaba dispuesta a variar su actitud si los gobernantes mexicanos devolvían las propiedades intervenidas, aceptaban la creación de una comisión mixta de reclamaciones, llegaban a un acuerdo sobre el pago de la deuda externa y garantizaban los derechos adquiridos en el petróleo y otros ramos. Washington hizo entonces un discreto reclamo a Londres en torno a esta doble conducta, la cual cesó a partir de entonces.⁶¹ Los sonorenses, por su parte, en gesto inicial de buena voluntad hacia Inglaterra, habían devuelto a la administración inglesa el importante Ferrocarril Mexicano y enviado a Félix Palavicini a Londres a negociar los términos del reconocimiento, ofreciendo en principio una solución adecuada a las peticiones inglesas y esperando que éstos dejaran de secundar la posición norteamericana. Sin embargo, para agosto de 1920, la *misión Palavicini* había fracasado y la buena voluntad mexicana hacia los ingleses empezó a desaparecer al comprobarse que Londres estaba decidida a actuar de común acuerdo con los estadounidenses en este terreno, o sea a condicionar su reconocimiento.⁶² A mediados de 1921, el representante británico en México recomendó, ya no negociar con Obregón y esperar a que la presión de Estados Unidos empezara

⁵⁹ PRO, FO. 371, V. 4494, A4768/65/26, minutas de conversación entre Frederick Adams, de la S. Pearson and Son, y Harmsworth, de la Foreign Office, 13 de julio de 1920.

⁶⁰ PRO, FO. 371, V. 4494, A4113/65/26, Foreign Office a su embajador en Washington, 28 de junio de 1920.

⁶¹ PRO, FO 371, V. 4497, A8188/65/26, embajador inglés en Washington a la Foreign Office, 22 de noviembre de 1920, y Foreign Office a Cummins en México, 25 de noviembre de 1920.

⁶² PRO, FO. 371, V. 4495, A5402/65/26 Cummins a la Foreign Office, 4 de agosto de 1920, y minutas de la Foreign Office del 7 del mismo mes. Un ejemplo de la irritación mexicana con la política inglesa se encuentra en *El Universal*, México, 23 de diciembre de 1920.

a dar resultados; Cummins confiaba en la posibilidad de que Washington apoyara incluso una rebelión para acabar con las actitudes *socialistas* que empezaban a aflorar en el gobierno obregonista.⁶³ Los petroleros británicos deseaban resultados menos dramáticos, pero más concretos y, por conducto de Lord Cowdray, insistieron en que se adoptara una posición más flexible e independiente.⁶⁴ En cualquier caso, los representantes de *El Aguila*, informaron directamente a Obregón que ellos no tenían que ver, ni estaban de acuerdo con la política de Londres respecto a México.⁶⁵

Los petroleros ingleses tenían razones para estar alarmados. En primer lugar, la producción empezaba a disminuir a grandes pasos y las ganancias netas de *El Aguila*, que en 1921 habían sido de 69 millones de pesos oro, bajaron a 20 millones al año siguiente.⁶⁶ Las acciones de la empresa bajaron en el mercado y se iniciaron los despidos entre sus 9 000 empleados.⁶⁷ Por otra parte, el gobierno mexicano adeudaba a *El Aguila* parte del combustible que ésta había proporcionado a Ferrocarriles Nacionales y, para colmo, había aumentado el monto de los impuestos. A diferencia de las empresas norteamericanas, *El Aguila* decidió no suspender la producción como forma de presión para lograr una baja en los impuestos decretados por Obregón, el 24 de mayo de 1921, pero obviamente deseaba que éstos se redujeran y que se anularan los gravámenes que pretendía cobrarle el gobierno de Veracruz. La actitud relativamente conciliadora de *El Aguila* fue mal vista por las empresas estadounidenses, que presionaron en favor de un frente unido petrolero y de rechazo a las pretensiones mexicanas; fue por otra razón que los ingleses no fueron invitados a formar parte del grupo de petroleros que, en agosto de 1921, trató de negociar con Obregón una solución de fondo a los conflictos que enturbiaban sus relaciones con el gobierno mexicano.⁶⁸

En 1922, y siguiendo la línea de conducta ya trazada, *El Aguila* aceptó modificar algunas de las cláusulas de los contratos que había celebrado con el gobierno de Porfirio Díaz en enero y febrero de 1906. De acuerdo con el nuevo convenio, se redujo la superficie de los terrenos nacionales que la empresa podía explotar en San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche; además, la compañía entregaría al gobierno 25% del valor de la producción eventual de esa zona y aceptó que se anularan las exenciones

⁶³ PRO, FO. 371, V. 5584, A5395/126/26, Cummins a la Foreign Office, 28 de junio de 1921.

⁶⁴ PRO, FO. 371, V. 5585, A8636/126/26, memorándum de conversación entre Lord Cowdray y Sir Clarendon Hyde, 16 de noviembre de 1921.

⁶⁵ AGN, Ramo presidentes, Obregón-Calles, 104-pl, p-15, Christopher Lowther al general Obregón, 30 de noviembre de 1921.

⁶⁶ *The Times*, Londres, 17 de diciembre de 1921 y 25 de junio de 1923.

⁶⁷ PRO, FO. 371, V. 7228, A1573/1573/26, vicecónsul inglés en Puerto México al cónsul en Veracruz, 27 de enero de 1922.

⁶⁸ PRO, FO. 371, V. 5580, A6898/13/26, Cummins a la Foreign Office, 30 de agosto de 1921.

impositivas a las exportaciones y al capital.⁶⁹ Al año siguiente, el gobierno norteamericano negoció con México los llamados *Acuerdos de Bucareli*, en virtud de los cuales el presidente Obregón aceptó, entre otras cosas, no dar un carácter retroactivo a las disposiciones petroleras de la Constitución de 1917, lo que obviamente tranquilizó a los ingleses, aunque los petroleros norteamericanos hubieran deseado algo más sólido, como un cambio a la letra de la Constitución.⁷⁰ Desafortunadamente para los petroleros británicos y para los otros empresarios de la misma nacionalidad que compartían su punto de vista, esta vez Londres no siguió a Estados Unidos ni a los otros países europeos en su decisión de normalizar sus relaciones diplomáticas con México. La Foreign Office deseaba un compromiso más explícito por parte de México. Obregón, una vez obtenido el respaldo estadounidense, consideró que tenía poco que ganar y mucho que perder si aceptaba un reconocimiento condicionado de Inglaterra y, por tanto, ignoró las demandas inglesas. Las relaciones entre los dos países se hicieron aún más difíciles, y a partir de diciembre de ese año la cancillería mexicana se negó a recibir las comunicaciones del representante británico, a quien no reconoció personalidad diplomática alguna.

A fines de 1923 estalló en México una rebelión militar —la llamada *rebelión delahuertista*— que puso en mayores aprietos a los petroleros ingleses, ya que por un tiempo los rebeldes capturaron los puertos entre Progreso y Tuxpan y exigieron el pago de impuestos; esto, obviamente, fue desaprobado por el gobierno de Obregón y obligó, de hecho, a suspender el embarque de petróleo, lo que no impidió a los delahuertistas usar algunos de los barcos de *El Aguila* para transportar tropas y material; ello ocasionó que se acusara a la empresa de colaborar con el enemigo.⁷¹ Fue necesario que el propio presidente de la Royal Dutch-Shell, Henry Detering, desmintiera ante Obregón tales acusaciones. De todas formas, éste decretó la expulsión del superintendente de *El Aguila* en Puerto México.⁷² La verdad es que en esta coyuntura *El Aguila* necesitaba mucho de una relación cordial con Obregón y con las autoridades laborales, pues a principios de 1924, sus trabajadores se declararon en huelga demandando mejoras en las condiciones de trabajo y tomaron las instalaciones de la empresa en Tampico. La huelga se prolongó por tres meses y *La Corona* tuvo que surtir los pedidos de *El Aguila*, a raíz de lo cual los obreros amenazaron con recurrir a un paro general de la industria petrolera. La gerencia de la empresa, los obreros y las autoridades locales, no pudieron llegar a ningún acuerdo y terminaron por tener en manos de Obregón la solución del conflicto.

⁶⁹ AGN, Ramo Obregón-Calles, 104-p1-p9.

⁷⁰ Para un análisis más detallado de lo que significaron estos acuerdos de 1923, en relación al petróleo, véase Meyer, *op. cit.*, pp. 203-214.

⁷¹ AGN, Ramo Obregón-Calles, 407-E-32, Amado Aguirre, secretario de Comunicaciones, al presidente Obregón, 15 de febrero de 1924.

⁷² AGN, Ramo Obregón-Calles, 407-E-32, Detering a Obregón, 19 de marzo de 1924; *Excelsior*, México, 14 de abril de 1924; PRO, FO. 371, vols. 9560 y 9561. A1811 y A2016/12/26, Cummins a la Foreign Office, 19 y 29 de marzo de 1924.

to. El fallo final del presidente produjo considerable resentimiento entre todos los involucrados. Para los ingleses, la militancia obrera no obedecía a verdaderas reivindicaciones, sino a las consignas de comunistas y a la complacencia de las autoridades con los agitadores.⁷³ En este momento, las relaciones anglo-mexicanas habían entrado en un periodo crítico y por razones ajenas a los petroleros. El motivo fue el asesinato de la señora Rosalie Evans, súbdita británica, por los agraristas. El hecho y las circunstancias fueron tomados por el gobierno y por la prensa de Inglaterra como un símbolo de la ineptitud, brutalidad e injusticia del régimen revolucionario mexicano.⁷⁴ Poco antes había tenido lugar la expulsión, de México, del señor Cummins, quien se había convertido en enemigo personal y público de Obregón. Este hecho fue visto por el gobierno de Su Majestad británica como un insulto calculado al honor nacional, ignorando que de tiempo atrás México había pedido a Londres que lo retirara con discreción, pedido que la Foreign Office ignoró olímpicamente.⁷⁵ Al finalizar 1924, todos los cónsules mexicanos, en Gran Bretaña, se retiraron, situación que provocó una petición de los exportadores ingleses a la Foreign Office para que se normalizara la situación con México lo antes posible, pues sus intereses estaban siendo afectados innecesariamente.⁷⁶ Las relaciones anglo-mexicanas llegaban así a uno de sus puntos más bajos. La frustración británica era tal que su único representante oficial en México, el cónsul general Norman King, sugirió que se considerara seriamente la posibilidad de tomar por la fuerza la zona petrolera mexicana como única forma de que Gran Bretaña pudiera resarcirse de todas sus pérdidas materiales y de prestigio. Obviamente, para adoptar tal medida había que contar con el beneplácito de Estados Unidos, y la Foreign Office consideró que no era conveniente ir tan lejos y depender de modo tan abierto de ese país.⁷⁷

La designación que Obregón hizo en favor del general Plutarco Elías Calles para ocupar la presidencia de la República, de 1924 a 1928, fue considerada en los círculos oficiales británicos como una verdadera catástrofe, pues se sabía que Calles colocaría en su gabinete al odiado líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Luis N. Morones, y daría rienda suelta a sus proyectos *bolcheviques*.⁷⁸ Calles por su parte, y en calidad de presidente electo, se negó a visitar Inglaterra en 1924, a pesar de que el Primer Ministro,

⁷³ AGN, Ramo Obregón-Calles, 407-T-36, De la Garza, gobernador de Tamaulipas, a Obregón, 1 de abril de 1924; *The Times*, Londres, 28 de marzo de 1924.

⁷⁴ Daisy Caden Pettus (ed.), *The Rosalie Evans Letters from Mexico*, Bobb-Merrill, Indianapolis, 1926.

⁷⁵ Véase el *Libro Blanco* publicado por el gobierno inglés a raíz de la expulsión de Cummins, en Pettus, *op. cit.*, pp. 373-434.

⁷⁶ Al respecto veáanse las comunicaciones de asociaciones de exportadores contenidas en PRO, FO. 371, V. 9576 A6129, 6130, 6156, 6170, 6263/6095/26.

⁷⁷ PRO, FO. 371, V. 10625, A2924/57/26.

⁷⁸ PRO, FO. 371, V. 9559, A914/12/26; Cummins a la Foreign Office, 11 de febrero de 1924

si bien no le había invitado, sí había aceptado recibirlo.⁷⁹ Como ya era usual, Lord Cowdray mantuvo una prudente distancia respecto a la dureza de la política oficial inglesa; en diciembre tuvo la precaución de enviar una felicitación a Calles por haber llegado a la presidencia, y aprovechó la oportunidad para hacer votos por un pronto restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre su país y México.⁸⁰

La presidencia del general Calles se caracterizó en sus dos primeros años por una notable tirantez entre México y Estados Unidos, debido, en gran medida, a la decisión mexicana de promulgar la primera ley petrolera con base en la Constitución de 1917, ley que, entre otras cosas, limitaba a cincuenta años los derechos adquiridos a perpetuidad por las compañías petroleras antes de 1917. Para éstas y para sus gobiernos, la ley de diciembre de 1925, representaba una confiscación de derechos adquiridos que no podían tolerar.⁸¹ A partir de la toma de posesión de Calles, los petroleros ingleses aumentaron su actividad en favor del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Gran Bretaña y para tal fin se propusieron como mediadores informales. El meollo del problema era lograr que México aceptara firmar con Inglaterra una o varias convenciones de reclamaciones que abarcaran la multitud de temas pendientes entre los súbditos británicos y el gobierno mexicano. La Foreign Office, no teniendo mejor alternativa y esperando deshacerse así de la presión de las empresas inglesas con intereses en México, aceptó la mediación informal, lo mismo que el gobierno mexicano.⁸² Al final de cuentas y no sin dificultades, los representantes diplomáticos de México y Gran Bretaña en Estados Unidos se pusieron en contacto directo y lograron sentar las bases para reanudar relaciones. El 31 de agosto el secretario de Relaciones Exteriores de México, Aarón Sáenz, y el cónsul general inglés, Norman King, intercambiaron notas diplomáticas según las cuales México aceptaba someter las numerosas reclamaciones británicas a una o dos comisiones mixtas, según el caso.⁸³ En septiembre los dos países nombraron a sus representantes diplomáticos y se reanudaron así las relaciones formales anglo-mexicanas.

Una normalidad problemática

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de México y Gran Bretaña no significó que las tensiones que habían caracterizado el

⁷⁹ PRO, FO. 371, V. 9575, A5746/4574/26; Rafael Nieto a Body, 29 de septiembre, y minutas de la Foreign Office del 4 de octubre de 1924.

⁸⁰ PRO, FO. 371, V. 9557, A6904/6/26, Cowdray a Calles, 10 de diciembre de 1924.

⁸¹ Meyer, *op. cit.*, pp. 223-257.

⁸² La sustancia de la mediación de los petroleros se encuentra en PRO, FO. 371, V. 10624, A 1127, 1286, 1447, 1689/57/26.

⁸³ PRO, FO. 371, V. 10627, A4860/57/26; notas intercambiadas por México e Inglaterra, 31 de agosto de 1925.

trato anterior entre los dos países desaparecieran por completo; había muchos problemas de reclamaciones pendientes e incluso otros en proceso de gestación, como era justamente el de la legislación petrolera.

El año 1925, no fue particularmente fácil para *El Aguila*. La baja en la producción llegó al punto en que debió cerrar parcialmente su refinería en Minatitlán y despedir a alrededor de 200 trabajadores; las organizaciones sindicales se opusieron a la medida y estalló una nueva huelga que llevó a los trabajadores a tomar las instalaciones y hasta algunos buques de la empresa. El movimiento laboral contó con el apoyo de la poderosa CROM, y otra vez el problema debió llegar hasta el secretario de Industria y al propio presidente. La solución no fue fácil, y sólo se pudo llegar a un acuerdo entre febrero y marzo de 1926, es decir, siete meses después de iniciado el conflicto; conviene notar que, una vez más, la empresa petrolera no quedó particularmente satisfecha con el resultado, pues se vio obligada a hacer concesiones a los huelguistas.⁸⁴

Sin embargo, la relación obrero-patronal no fue el problema más importante al que se enfrentaron entonces los petroleros anglo-holandeses, sino el de la ley petrolera. El nuevo representante británico en México presentó sus cartas credenciales al presidente Calles, el 23 de diciembre de 1925, y una semana después se promulgó formalmente la ley que reglamentaba el párrafo IV del artículo 27 constitucional y que reafirmaba que el petróleo en el subsuelo era propiedad de la Nación. *El Aguila* y las demás empresas petroleras, recibieron un año de plazo para cambiar sus títulos de propiedad por *concesiones* que les otorgaría el gobierno para que siguieran explotando las propiedades adquiridas antes de 1917, hasta por cincuenta años a partir del momento de su adquisición, siempre y cuando demostraran que habían iniciado sus operaciones antes de que la nueva Constitución entrara en vigor. A los administradores de *El Aguila* no les preocupaba tanto el cambio formal de los títulos —cosa que pareció ser vital para las empresas estadounidenses— y de manera muy realista concentraron sus esfuerzos en asegurar que el gobierno, efectivamente, les confirmaría sus derechos en todas sus propiedades y que no pondría obstáculos a perforación de nuevos pozos.⁸⁵ A *El Aguila* le interesaba sobremanera aumentar el ritmo de sus perforaciones porque su producción ya no alcanzaba a surtir por completo la demanda a la que debía hacer frente. Aunque entre

⁸⁴ PRO, FO. 371, V. 10628, A5958/216/26, minutas de la Foreign Office del 26 de octubre de 1925; V. 11153, A1440/86/26, Ovey a la Foreign Office, 23 de febrero de 1923; *The Times*, Londres, 20 de enero de 1926; *The Economist*, Londres, 16 y 23 de enero de 1926; AGN, Ramo Obregón-Calles, 407-T-13, Leg. III, J. A. Asheton y Hutchinson, de *El Aguila*, a Calles, 3 de noviembre de 1925; Leg. III, Anexo III, Hutchinson a Calles, 29 de marzo de 1926, y Heriberto Jara a Calles, 18 de marzo del mismo año; Leg. II, anexo III, Hutchinson a Calles, 13 de noviembre de 1925. El convenio final entre obreros y empresarios celebrado en junio de 1926, está en AGN, Ramo Obregón-Calles, 407-T-36.

⁸⁵ PRO, FO. 371, V. 10623, A6414/56/26, minutas de la Foreign Office del 18 de diciembre de 1925.

1924 y 1926, la producción de la empresa pasó de 5.4 millones de barriles a 8.5, le fue necesario adquirir de otras empresas, en ese último año, alrededor de 6.5 millones de barriles más para cumplir con todos sus contratos. Además, de acuerdo con las proyecciones convenía aumentar la producción, pues las condiciones del mercado petrolero internacional iban a mejorar, así como las del consumo interno, dado que el gobierno de México se había lanzado a un ambicioso proyecto de construcción de carreteras; en fin, en ese año, 1926, *El Aguila* tendría utilidades brutas por casi catorce millones de pesos y pagaría 25% en dividendos, lo que no era desdeñable.⁸⁶ Ahora bien, esta relativa prosperidad se podía venir abajo por el conflicto legal entre los petroleros y el gobierno mexicano.

Al iniciarse 1926, los ingleses fueron informados de la decisión del gobierno estadounidense de protestar por los efectos retroactivos de la ley petrolera de 1925, y por tanto, la Foreign Office decidió hacer lo mismo, pero cuidando que su nota de protesta tuviera un tono moderado y no echara por tierra la frágil armonía que se acababa de lograr con Calles. El ministro británico, el señor Ovey, entregó la nota al secretario de Relaciones de México el 12 de enero; en su parte sustantiva, simplemente sugería a México la conveniencia de otorgar derechos preferenciales a los superficiarios cuyos títulos sobre los terrenos petroleros fueran anteriores a 1917; confidencialmente, Ovey hizo notar a sus superiores que en realidad no se podía objetar enteramente el carácter retroactivo de la ley mexicana, como demandaban los petroleros ingleses y americanos, porque en el fondo toda nueva legislación, en México o en cualquier parte, tenía efectos retroactivos.⁸⁷ México respondió inmediata y comedidamente a la nota británica; la respuesta defendía la legalidad de la legislación, pero aseguraba que nada impedía dar derechos preferenciales a los antiguos superficiarios, aunque señalaba que ello era materia de negociación con las empresas.⁸⁸ Tras el intercambio de notas, los diplomáticos británicos, de hecho, dejaron la escena para que el peso de la negociación recayera en el gobierno de Calles y en los petroleros.

Como se puede ver, los británicos trataban, a la vez, de mantener sus derechos y de no disentir con los norteamericanos, pero también de no aparecer intransigentes frente a México. Washington, en cambio, adoptó una línea más clara y más dura, siguiendo los consejos de su embajador en México, James R. Sheffield.⁸⁹ Desde la perspectiva del ministro británico en México, esa posición norteamericana era en realidad muy intransigente y, por tanto, consideró prudente tratar de suavizarla mediando entre Calles y Sheffield, lo que efecti-

⁸⁶ *The Times*, Londres, 3 de febrero y 4 de julio de 1927; *The Economist*, Londres, 10 de abril y 22 de mayo de 1926 y 9 de julio de 1927.

⁸⁷ PRO, FO. 371, V. 11152, A86211, 402 732/86/26, Ovey a la Foreign Office, 5, 12 y 20 de enero de 1926.

⁸⁸ PRO, FO. 371. V. 11152, A901/86/26, Aaon Sáenz a Ovey, 23 de enero de 1926.

⁸⁹ Meyer, *op. cit.*, pp. 249-257.

vamente hizo, aunque sin mucho éxito.⁹⁰ Conforme 1926 llegaba a su fin, y con él el plazo dado a los petroleros para cumplir con lo dispuesto por la ley, los diplomáticos británicos —que ya habían logrado establecer una excelente relación con Calles— empezaron a temer un desenlace violento, pues Washington, según ellos, en vez de enfocar el problema desde una perspectiva política, lo hacía desde la estrecha e inflexible óptica legal. Los diplomáticos británicos consideraban que México sí podía modificar su posición, así como la controvertida ley, pero sólo a condición de que no se le humillara públicamente.⁹¹ Así pues, la actitud del gobierno británico había dado un giro de 180 grados, pues en lugar de proponer a Washington un choque frontal con el nacionalismo revolucionario de México, como en el pasado inmediato, aconsejaba a todos los involucrados seguir el camino de la negociación y el acomodo.⁹²

El Aguila tradicionalmente había sido más partidaria de la negociación que de la confrontación, y por tanto en los círculos petroleros norteamericanos se temió que la empresa anglo-holandesa pudiera romper con la *línea dura* y, en cambio, aceptara negociar con México, lo que debilitaría la posición de rechazo total asumida por el gobierno y las empresas de Estados Unidos.⁹³ Al finalizar noviembre, y ante la presión norteamericana, *El Aguila* debió tomar una posición definitiva; así lo hizo, e informó al gobierno británico que había decidido secundar totalmente a los petroleros estadounidenses y que, por consiguiente, no iba a cumplir con lo dispuesto por la ley de 1925. Desde la perspectiva de *El Aguila*, los intereses petroleros iban a ser apoyados a fondo por el Departamento de Estado frente a Calles, lo cual prácticamente aseguraba el triunfo de la posición de las empresas norteamericanas. A la Foreign Office le sorprendió este cambio en la política de la empresa.⁹⁴ Sin embargo, los diplomáticos británicos no se opusieron a esta decisión, entre otras razones porque el propio Departamento de Estado les hizo llegar un mensaje muy claro: no era prudente dejar que los anglo-holandeses aceptaran la ley petrolera mexicana, incluso si ello les traía ventajas especiales, pues se frustraría la búsqueda de Estados Unidos de una solución permanente al problema de los derechos petroleros.⁹⁵

⁹⁰ PRO, FO. 371, V. 11145, A485 y 535/48/26, Ovey a la Foreign Office, 25 y 26 de enero de 1926.

⁹¹ PRO, FO. 371, V. 11147, A4599/48/26, Ovey a la Foreign Office, 9 de agosto de 1926.

⁹² PRO, FO. 371, V. 11149, A6896/48/26, Ovey a la Foreign Office, 9 de diciembre de 1926; V. 11155, A6625 y 6646/86/26, Ovey a la Foreign Office, 13 y 15 de diciembre de 1926.

⁹³ PRO, FO. 371, V. 11154, A4049/86/26, Ovey a la Foreign Office, 1 de julio de 1926; A4240/86/26, *El Aguila* a la Secretaría de Industria de México, 20 de junio de 1926. 1926.

⁹⁴ PRO, FO. 371, V. 11155, A6364/86/26, memorándum de la Foreign Office del 30 de noviembre de 1926; V. 11148, A6655/48/26, minutas de la Foreign Office del 18 de diciembre de 1926; *The New York Times*, 1 y 7 de diciembre de 1926.

⁹⁵ PRO, FO. 371, V. 11155, A6535/86/26, Vancittart, de la embajada inglesa en Washington, a la Foreign Office, 11 de diciembre de 1926.

La Foreign Office entendió la advertencia y no interfirió en el desarrollo de los acontecimientos.

Una vez que *El Aguila* decidió sumarse al grupo de los *duros* y no negociar con Calles, solicitó formalmente a la Foreign Office protección diplomática y la formulación de una protesta ante el gobierno de México por su decisión de poner en marcha, sin modificaciones, la ley petrolera del año anterior pese a su carácter retroactivo.⁹⁶ Al ministro inglés no le pareció necesario identificarse tanto con la posición de *El Aguila* ni que la petición fuera procedente, y en cambio logró que se le instruyera para presentar el punto de vista inglés de manera menos formal.⁹⁷ *El Aguila* reaccionó negativamente frente a este intento del gobierno inglés por tomar distancia respecto de los petroleros; la empresa quería una protesta más fuerte aunque ello precipitara una nueva crisis entre los dos gobiernos; también quería que las negociaciones con México, en este campo, las llevara oficialmente Ovey y no la empresa. Para el ministro británico la situación conveniente era precisamente la opuesta: *El Aguila* debería llevar la voz cantante y asumir el conflicto, aunque contando con el apoyo discreto de la Legación; de esta manera, México no volvería a ver a Inglaterra simplemente como una pieza más en un tablero dispuesto por Estados Unidos, y quedaba en reserva para intervenir más a fondo en caso de que la situación empeorara.⁹⁸

Al iniciarse 1927, las empresas petroleras de todas las nacionalidades se encontraron de hecho y de derecho en rebeldía frente al gobierno de México; éste decidió actuar con prudencia, pues si bien no autorizó nuevas perforaciones, tampoco se mostró decidido a llevar el conflicto hasta sus últimas consecuencias, como hubiera sido intervenir a las empresas o detener todas sus actividades, pues ello hubiera dado municiones en Estados Unidos a quienes pedían actuar con fuerza contra Calles. En contraste, el ofrecimiento público de Calles para llevar sus diferencias con Estados Unidos al arbitraje internacional, y el poco apoyo que entonces tuvo en el Congreso norteamericano la posibilidad de una acción armada contra México, hicieron que Washington decidiera retirar a Sheffield de la embajada en México y sustituirlo con una persona identificada con la corriente que deseaba una solución negociada: Dwight Morrow, un banquero interesado en estabilizar a México para que pudiera pagar su deuda externa. Morrow, se despojó, desde el principio, de los hábitos imperialistas tradicionales y, en cambio, negoció sin alzar la voz, las diferencias que hasta ese momento mantenían en gran tensión las relaciones

⁹⁶ PRO, FO. 371, V. 11155, A6215/86/26, Whitehall Securities Corporation Ltd. (era la firma que manejaba los intereses de Lord Cowdray) a la Foreign Office, 24 de noviembre de 1926.

⁹⁷ PRO, FO. 371, V. 11155, A6373/86/26, Sir Austen Chamberlain al señor Houghton, de *El Aguila*, 13 de diciembre de 1926.

⁹⁸ PRO, FO. 371, V. 11155 A6553/86/26, Ovey a la Foreign Office, 15 de diciembre de 1926 y Foreign Office a Ovey, 17 de diciembre del mismo año; V. 11156, A6674/86/26, minutas de la Foreign Office del 20 de diciembre de 1926.

México-Washington, en materia petrolera.⁹⁹ Cuando el difícil año de 1927 finalizó, Morrow había ya convencido a Calles de la conveniencia de introducir reformas a la ley petrolera para eliminar el límite de cincuenta años a los derechos adquiridos y facilitar a las compañías los requisitos para demostrar esos mismos derechos. Por otro lado, el embajador aceptó que México tenía derecho a demandar un cambio de los títulos originales de los petroleros por concesiones.¹⁰⁰ Fue así como Morrow puso en práctica lo que Ovey había recomendado inútilmente a Sheffield un año antes. Para los ingleses, Morrow resultó sencillamente el hombre adecuado en el momento justo. Por primera vez en buen número de años, las políticas de las dos potencias anglosajonas en relación a México no diferían en lo esencial; desafortunadamente para Inglaterra, sus intereses en México, fuera del petróleo, habían sufrido reveses difíciles de superar.¹⁰¹

Para los petroleros ingleses, la decisión de no romper con sus colegas norteamericanos, en 1927, dio buenos resultados, pues no incurrieron en la ira de Washington y en cambio el gobierno mexicano tuvo que darles un trato similar al de las empresas estadounidenses. Las preocupaciones de *El Aguila* parecieron volver entonces a sus cauces normales, es decir, a protestar por las acciones *arbitrarias* de ciertas autoridades locales de Veracruz que pretendían cobrarle impuestos, a exigir protección ante los asaltos de gavillas a sus campos petroleros, o al estira y afloja en las negociaciones sobre políticas impositivas.¹⁰²

Con la ley petrolera de 1925, modificada por la de 1928 y sus reglamentos, según lo acordado por Calles y Morrow, los directivos de *El Aguila* dejaron traslucir cierto optimismo sobre el futuro.¹⁰³ Aunque los precios del combustible en el mercado mundial no mejoraron mucho, sobre todo a partir de la Gran Depresión iniciada a fines de 1929, la producción aumentó: en 1929, la compañía produjo 12 millones de barriles; en 1932, fueron ya 13.5 millones y para 1935, la cifra había aumentado a los 22.3 millones, a los que siguieron añadiéndose las compras a otras empresas, que fluctuaron entre los cuatro y cinco millones anuales. Sin embargo, y pese a que la situación económica del consorcio anglo-holandés era satisfactoria, sus directivos consideraron prudente distanciarse de México. Fue por ello que, en 1928, se formó la Canadian

⁹⁹ En relación a la gestión de Morrow, véase Stanley Ross, *Diviglet Morrow and the Mexican Revolution*, *Hispanic-American Historical Review*, vol. XXXVIII, 1958; Robert Freeman Smith, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*, University of Chicago Press, Chicago, 1972, pp. 237-265.

¹⁰⁰ Meyer, *op. cit.*, pp. 266-287.

¹⁰¹ *The Economist*, Londres, 1 de octubre de 1927.

¹⁰² AGN, Ramo Obregón-Calles 407-T-13, Leg. III, anexo III, H. Hallata a Calles, 22 de marzo de 1926; 241-H-M-221, Heriberto Jara a Calles, 24 de junio de 1926; 407-T-13, Leg. III, anexo III, Hutchinson a Luis Morones, 21 de septiembre de 1926; 731-I-11, Hutchinson a Calles, 10 de marzo de 1927; 241-W-E-30, F. R. Davis a Calles, 11 de agosto de 1927.

¹⁰³ *The Economist*, Londres, 3 de marzo y 30 de junio de 1928.

Eagle Oil Co., que asumió el control de la antigua Eagle Oil Transport Co. Ltd. —que era donde Cowdray tenía todo su capital petrolero— y de la Anglo Mexican Oil and Shipping Co. Ltd. De esta forma la empresa canadiense asumió la responsabilidad del manejo de todos los bienes que el consorcio poseía fuera de México. Para 1934, el capital de la Canadian Eagle Oil era de 12.5 millones de libras esterlinas, es decir un millón y medio más que la empresa mexicana.¹⁰⁴ Al principiar el decenio de los treinta, cuando *El Aguila* descubrió los campos de Poza Rica, las relaciones entre la compañía y el gobierno no eran malas (un buen indicador de ello es que la empresa suscribió 45% de un empréstito de siete millones de pesos que los petroleros otorgaron al gobierno en calidad de adelanto de impuestos).¹⁰⁵ Pero tampoco eran muy buenas, debido al aumento de las cargas impositivas y a la implantación del salario mínimo entre 1933 y 1934.¹⁰⁶ De todas maneras fue entonces cuando la empresa comenzó a desarrollar sus campos en Poza Rica, empezó también a explorar Tabasco y construyó un oleoducto desde la costa hasta la ciudad de México, para surtir el mercado interno. En total, las nuevas inversiones sumaron cinco millones de libras esterlinas (50 millones de pesos).¹⁰⁷ A mediados de los años treinta, y después del pago de los impuestos, los dividendos que la empresa distribuyó fueron, en promedio, de 13 millones de pesos anuales, o sea alrededor del 10% del valor de su capital.¹⁰⁸

En 1934, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez otorgó a *El Aguila* una concesión para llevar a cabo exploraciones petroleras en un área de casi 15 000 hectáreas en Veracruz y Tabasco. Sin embargo, y desde la perspectiva de la empresa, esta acción positiva se neutralizó, poco después, con otras que se tomaron al asumir la presidencia de la República, el general Lázaro Cárdenas, en diciembre de ese año. Cárdenas llegó al poder con una plataforma claramente nacionalista en relación a los recursos naturales —el llamado *Plan Sexenal*— que desde el principio no auguraba nada bueno para las empresas petroleras y mineras. Al iniciarse 1935, el gobierno cardenista canceló algunas de las concesiones originales dadas por Porfirio Díaz a *El Aguila*, en 1906, en terrenos federales, así como ciertos privilegios fiscales; como si eso fuera poco, también decretó el cobro de derechos retroactivamente y un salario mínimo en la actividad petrolera que la empresa consideró discriminatorio en su contra; finalmente, para 1935 se habían suspendido los permisos de perforación, así

¹⁰⁴ HRSPTS, Box C-54; *The Times*, Londres, 18 de julio de 1934 y 28 de junio de 1935.

¹⁰⁵ PRO, FO. 371, A1245/1245/26, Monson a la Foreign Office, 19 de enero de 1933.

¹⁰⁶ *The Times*, Londres, 18 de julio de 1934.

¹⁰⁷ Robert H. K. Marett, *An Eye-Witness of Mexico*, Oxford University Press, Londres, 1939, p. 205.

¹⁰⁸ *The Economist*, Londres 22 de mayo de 1937.

como la confirmación de concesiones según lo decretado por la ley de 1928.¹⁰⁹ Cerrando el círculo estaba el problema de la agitación obrera, cada vez más intensa en los campos petroleros. Según la legación británica, la acción obrera estaba siendo directamente fomentada por las autoridades y podía llevar incluso a la violencia.¹¹⁰ Sin embargo, y a corto plazo, lo que más pareció preocupar a la compañía era un problema legal: la propiedad de un yacimiento conocido como el *lote 13 de Amatlán*. *El Aguila* había rentado ese terreno en 1912, pero en 1925 un supuesto heredero del propietario original reclamó todos los derechos sobre dicho lote y los transfirió a terceros, hasta que finalmente vinieron a quedar en manos de una empresa creada para el solo propósito de reclamar esa propiedad: la Compañía Petrolera Comercial, que de inmediato demandó a *El Aguila* por 20 millones de pesos, como compensación por el petróleo extraído indebidamente, más intereses.¹¹¹ Para los petroleros anglo-holandeses no se trataba de una demanda legítima, sino de un típico caso de extorsión apoyado por jueces y autoridades corruptas (entre otras, por el propio secretario de Relaciones Exteriores) y al que no había que permitir prosperar pues de lo contrario se abriría una caja de Pandora para el futuro.¹¹² Todo el año de 1935 lo pasó *El Aguila* en trámites y negociaciones legales y políticas en relación al problema de Amatlán; finalmente, y muy a su pesar, en 1936, la empresa decidió que la única solución era llegar a un arreglo con sus demandantes fuera de las cortes. Una indemnización de 12 millones de pesos a la Petrolera Comercial cerró el caso; en el mercado de Londres las acciones de la empresa subieron inmediatamente ante la noticia del arreglo y la de que las ganancias netas de la empresa en 1935 habían sido ligeramente mayores que el año anterior (12.7 millones de pesos), y que las perspectivas eran mejores aún. En 1935, las acciones de *El Aguila* se habían cotizado apenas a cinco chelines, pero tras la solución del problema legal se llegaron a adquirir hasta por 34 chelines, protagonizando así una de las recuperaciones más notables de esos años en el mercado de valores londinense.¹¹³

El optimismo manifestado entonces por los accionistas de *El Aguila* borró temporalmente ciertos nubarrones que se acumulaban en el horizonte de esa compañía. En 1935, con el apoyo y aliento del gobierno de Cárdenas, se unieron en un solo organismo sindical los, hasta entonces, militantes y ferocemente independientes sindicatos de las empresas petroleras. Una vez formado

¹⁰⁹ *The Times*, Londres, 6 de febrero y 28 de junio de 1935; *The Economist*, Londres, 9 de febrero de 1935.

¹¹⁰ PRO, FO. 371, V. 18708, A5096/667/26, Murray a la Foreign Office, 21 de mayo de 1935.

¹¹¹ Una lectura sucinta sobre el caso se encuentra en *The Economist*, Londres, 16 de mayo de 1938.

¹¹² Josephus Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1947, p. 220.

¹¹³ *The Economist*, Londres, 25 de abril y 27 de junio de 1936 y 22 de mayo de 1937. 1937.

el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), éste incorporó a las filas de la flamante CTM a sus 18 000 agremiados y de inmediato se dispuso a negociar con todas las empresas petroleras el primer contrato colectivo en esa rama. Este episodio de la historia obrera mexicana ya se ha relatado en otra parte,¹¹⁴ y aquí sólo se tocarán algunos aspectos pertinentes. En mayo de 1936, el STPRM presentó su pliego petitorio y emplazó a huelga para el 20 de noviembre. Dada la importancia de la actividad petrolera y la imposibilidad de llegar rápidamente a un acuerdo entre las partes, el propio presidente Cárdenas intervino para extender el plazo inicial por tres meses y luego un poco más. Al final todo resultó inútil, pues mientras los trabajadores demandaron un aumento global de 65 millones de pesos, las empresas sólo ofrecieron 14. El 27 de mayo de 1937, estalló finalmente la huelga. La suspensión de actividades fue en realidad simbólica, pues la huelga se levantó el 3 de junio, pero a condición de que a partir de ese momento el gobierno tomara directamente cartas en el asunto, nombrando a un grupo de expertos que examinara las peticiones de los trabajadores a la luz de las condiciones económicas de las empresas y diera luego un fallo obligatorio para las partes. Fue de esta forma como el gobierno volvió a ocupar el centro del escenario en el ininterrumpido enfrentamiento entre el nacionalismo mexicano y los intereses petroleros.

En 1937, el gobierno del presidente Cárdenas contaba con una fuerza política mayor que la de cualquiera de sus antecesores. Además, desde 1936 se encontraba en vigor una ley que permitía al gobierno federal expropiar cualquier propiedad por causa de utilidad pública, no siendo indispensable compensar a los afectados inmediatamente, sino en un plazo de diez años.

Mientras el conflicto obrero patronal seguía su curso, *El Aguila* y el gobierno de Cárdenas llegaron a un acuerdo en noviembre de 1937, que no agradó en lo más mínimo a las empresas norteamericanas, que lo interpretaron como una rendición de los anglo-holandeses al gobierno mexicano. Según este acuerdo, el gobierno de México daría todas las concesiones confirmatorias que la empresa necesitaba para trabajar a fondo sus campos de Poza Rica y Escolín, cuya potencialidad se calculaba entonces en los 500 millones de barriles de petróleo. De acuerdo con uno de los puntos centrales del contrato, México renunciaba a sus derechos de explotación sobre los terrenos federales en esas zonas, a cambio de que *El Aguila* le diera una participación en la producción de las mismas que fluctuaría entre 15 y 35% del valor del petróleo extraído. Para los norteamericanos el acuerdo equivalía, en realidad, a pagar a México regalías por un combustible que se encontraba en terrenos adquiridos por *El Aguila* antes de 1917, lo que indirectamente significaba aceptar el valor retroactivo del tan odiado artículo 27 constitucional. En los círculos norteameri-

¹¹⁴ Meyer, *op. cit.*, pp. 301-345; Jorge Basurto, *El conflicto internacional en torno al petróleo de México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976, pp. 24-56.

canos se empezó a sospechar que se fraguaba una maniobra anglo-mexicana en su contra.¹¹⁵

No hay duda que en 1937, el gobierno mexicano hacía esfuerzos por establecer una relación especial con *El Aguila* para neutralizar a los norteamericanos. En julio, por ejemplo, cuando había ocurrido una huelga del STPRM en Poza Rica, el propio presidente Cárdenas intervino para acabar con el movimiento en términos favorables a la empresa. La razón de facilitar a los anglo-holandeses la explotación de uno de los yacimientos más importantes del país, cuando el conflicto obrero patronal en la industria petrolera dominaba el panorama político, tenía como objetivo central no sólo aumentar los ingresos del erario a través de impuestos y regalías, sino también intentar, una vez más, romper el frente unido de las empresas petroleras, y así lo entendieron todos los interesados.¹¹⁶ Para entonces, la comisión encargada de estudiar las posibilidades económicas de las empresas en relación a las demandas obreras ya había concluido su trabajo y declarado que era posible aumentar en 26 millones de pesos anuales los salarios y prestaciones a los trabajadores. Las empresas reaccionaron asegurando que esa suma era irreal pues excedía en 9 millones sus ganancias netas en 1936. Para los ingleses, el conflicto petrolero era producto de una decisión política del gobierno mexicano, de intensificar su ataque al capital extranjero e incluso apoderarse de la industria petrolera en favor de un *socialismo de Estado* no muy diferente del soviético. Según el ministro británico en México, este *socialismo evolucionista* de México contenía una paradoja, pues buscaba socializar los medios de producción, pero también apoyar el desarrollo del capitalismo en áreas seleccionadas justamente por lo atrasado de su estructura económica.¹¹⁷

El 18 de diciembre de 1937, las autoridades laborales dieron a conocer su decisión final en relación al conflicto petrolero y ésta siguió muy de cerca las recomendaciones que, poco antes, había formulado la comisión de expertos. Las empresas rechazaron como un todo, el fallo y el día 26 recurrieron al amparo. El esfuerzo de México por separar a anglo-holandeses y norteamericanos pareció no haber tenido éxito. Desde la perspectiva de los diplomáticos británicos, la única defensa efectiva que a partir de ese momento podrían tener los petroleros era el apoyo del gobierno norteamericano, pues Gran Bretaña no tenía ya medios políticos, militares o económicos para presionar realmente a México. Fue por ello que los representantes diplomáticos británicos, tanto en la ciudad de México como en Washington, compartieron con los norteamericanos toda la información sobre el problema; confiaban que si los eventos desembocaban en un choque frontal entre Cárdenas y los petroleros, el Depar-

¹¹⁵ Meyer, *op. cit.*, pp. 324-325; PRO, FO. 371, V. 21482, A1975/1975/26, O'Malley a la Foreign Office, 19 de enero de 1938.

¹¹⁶ PRO, FO. 371, V. 21482, A1975/1975/26, O'Malley a la Foreign Office, 19 de enero de 1938.

¹¹⁷ *Ibidem*.

tamento de Estado respaldaría, nuevamente, a las empresas argumentando denegación de justicia.¹¹⁸

Entre fines de 1937 y marzo de 1938, los representantes de las empresas petroleras y el gobierno mexicano intentaron llegar a un acuerdo en torno al aumento de salarios y prestaciones y a las condiciones de trabajo futuras. Al final no hubo posibilidades de conciliar las dos posiciones y el gobierno de Cárdenas consideró que no tenía más que una opción: intervenir temporalmente a las empresas para obligarlas a cumplir con el laudo de las autoridades del trabajo, o cortar el nudo gordiano de un tajo, recurriendo a la expropiación. Cárdenas se decidió por este último camino. El 18 de marzo de 1938, el presidente mexicano anunció, ante la Nación y el mundo, su decisión de nacionalizar al conjunto de la industria petrolera, de acuerdo con los términos de la ley de expropiación de 1936.¹¹⁹

En vísperas de que el gobierno mexicano asumiera el control de la actividad petrolera, el representante diplomático de Su Majestad británica en México había comentado a sus superiores que, en sentido estricto, Inglaterra no podía estar en contra del objetivo final de la política de Cárdenas, que era justamente el de *mejorar el nivel de vida de las nueve décimas partes de la población [mexicana]*, pero que, desafortunadamente, los medios elegidos para tan noble fin no eran los adecuados y que por eso se objetaban. En opinión del diplomático, en el caso concreto de la industria petrolera y minera, México, por más que lo deseara, simplemente no contaba con los recursos para hacerse cargo de esas actividades y mantenerlas al nivel óptimo de producción. Esta consideración dio confianza a la posición británica.¹²⁰ Cuando, ante el asombro de los directivos petroleros y diplomáticos, la expropiación tuvo lugar, los británicos sólo se la explicaron como la obra insensata del radicalismo de Lombardo Toledano, el líder de la CTM.¹²¹ En realidad, aseguraban entonces con cierta convicción, la medida iba a ser contraproducente, pues el erario mexicano se hubiera beneficiado más manteniendo su acuerdo con *El Aguila*, de noviembre del año pasado, que tomando directamente la dirección de una industria tan compleja.¹²² *México va a lamentar la acción que acaba de tomar*, sentenció indignado *The Economist*, en Londres, el 26 de marzo.

118 *Ibidem*.

119 El desarrollo de los acontecimientos en este periodo y las razones por las que Cárdenas se decidió a expropiar la industria petrolera se pueden ver en Meyer, *op. cit.*, pp. 334-345.

120 PRO, FO. 371, V. 21482, A1975/1975/26, O'Malley a la Foreign Office, 19 de enero de 1938.

121 Marret, *op. cit.*, pp. 222-224; Percy N. Furber, *I Took Chances From Windjammers to Jets*, Edgar Backus, Leicester, 1954, p. 181.

122 Meyer, *op. cit.*, pp. 359-393; Josephus Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1947, p. 245; *The Times*, Londres, 24 de marzo de 1938.

El gobierno norteamericano desde el principio decidió aceptar el derecho de México a expropiar a las empresas petroleras, pero tal derecho conllevaba una obligación imposible de cumplir en ese momento y que en realidad pretendía llevar a Cárdenas a reconsiderar su decisión: el pago adecuado, inmediato y en efectivo de todos los bienes expropiados; de lo contrario, la supuesta expropiación se convertiría en confiscación, lo que iba en contra del derecho internacional aceptado. El gobierno y la gran prensa británica consideraron que la actitud norteamericana era errónea, pues no era prudente —por el precedente— ni justo reconocer ninguna validez a la acción mexicana, por arbitraria. Desde el principio, la Foreign Office se negó a aceptar la legalidad de la medida tomada por Cárdenas y en cambio pidió a Washington una acción conjunta para exigir y obligar a México a que procediera a la restitución de las propiedades tomadas. Estados Unidos estaba entonces muy interesado en mantener y solidificar una alianza con América Latina frente a las amenazas de un nuevo conflicto mundial —la política de *Buena Vecindad*— y Roosevelt no creyó conveniente protagonizar un nuevo choque frontal con México; por tanto, no asumió la misma posición que Inglaterra, aunque compartió en mucho sus premisas e insistió en el pago inmediato.

La diferencia de las reacciones de Washington y Londres frente a la expropiación no llevó a que el gobierno británico adecuara su posición a la del norteamericano, sino a acentuar la discrepancia entre ambos. El 8 de abril, el ministro británico en México, presentó al gobierno de Cárdenas una nota formal de protesta por la expropiación, cuya parte medular calificaba a ésta de acto *arbitrario* y contrario a los principios del derecho internacional.¹²³ A esta nota, que la propia prensa británica calificó de *fuerte*, siguieron en poco tiempo otras dos en igual línea y tono, lo que decidió a Cárdenas a llegar a una nueva ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países, quedándose Dinamarca primero y Holanda después, a cargo de los intereses británicos en México.¹²⁴ La posición británica, tanto del gobierno como de los petroleros, era opuesta a cualquier negociación sobre el pago de las propiedades, como sugería Cárdenas, y en cambio demandaban la devolución de lo arrebatado, ni más ni menos.¹²⁵

En 1938, los norteamericanos, se opusieron a una acción drástica y directa contra el gobierno de Cárdenas como lo sugirieron los británicos. Washington tampoco se interesó en apoyar a los enemigos internos del cardenismo, pues bien sabía que en caso de que éstos triunfaran era casi seguro que instaurarían un gobierno y fomentaría una opinión pública lejanos de la posición de Washington y cercanos a los nacional-socialistas alemanes. Sin el aval de Estados Unidos, los británicos no tuvieron muchas posibilidades de acción contra

¹²³ His Majesty's Stationery Office, *Correspondance With The Mexican Government Regarding the Expropriation of Oil Properties in Mexico*, Londres 3 de junio de 1938.

¹²⁴ *Ibidem*; *The Economist*, Londres, 16 de abril de 1938.

¹²⁵ *The Economist*, Londres, 30 de abril de 1938.

Cárdenas. Por un tiempo simplemente confiaron en que la suspensión de compras de petróleo y plata por los clientes internacionales de México, y lo que consideraron la obvia incapacidad técnica mexicana, llevarían a la quiebra de la industria nacionalizada y quizá a una rebelión. De ocurrir eso, sería factible un eventual reingreso de las compañías expropiadas a México e incluso en condiciones mejores a las del pasado.¹²⁶ Desafortunadamente, para los anglo-holandeses, el gobierno de Cárdenas hizo abortar el único intento serio de rebelión: el del general Saturnino Cedillo, que estalló poco después de la expropiación petrolera —el manifiesto del rebelde condenaba a Cárdenas, entre otras cosas, por haber tomado la industria del petróleo—, y que prácticamente nadie secundó. Por lo que hace al boicot, y aunque las empresas petroleras de Estados Unidos, Inglaterra y Holanda controlaban entonces más de 80% del transporte marítimo de hidrocarburos, México logró que ciertos petroleros independientes transportaran y comercializaran su combustible en Europa. Durante 1938 y 1939, el petróleo mexicano encontró un buen mercado en Alemania e Italia, países que por su propio interés se negaron a apoyar el bloque petrolero contra México.¹²⁷

Para los británicos resultó obvio que era deber de Washington —la potencia responsable del área— forzar a México a cumplir con sus obligaciones internacionales, o sea, devolver sus bienes a las empresas petroleras. Tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, la prensa estimó en 498 millones de dólares el valor de los bienes petroleros expropiados, siendo por lo menos la mitad de propiedad anglo-holandesa. Cuando Estados Unidos no actuó con la energía pedida por los petroleros, y ni siquiera consultó a la Foreign Office antes de declarar que aceptaba en principio el derecho de México a expropiar a los petroleros, los británicos consideraron que una vez más Washington les había fallado en el caso mexicano.¹²⁸ Para Owen St. Clair O'Malley, el ministro británico que acababa de dejar México, la posición norteamericana no debió constituir gran sorpresa, pues como él había informado ya a sus superiores, un resultado no buscado, pero real de la política de Roosevelt en México, era permitir que Cárdenas eliminara al capital extranjero en general, incluido el norteamericano mismo, pero a sabiendas de que en un futuro no lejano Washington podría llevar a México a alterar el rumbo nacionalista y entonces sólo el capital norteamericano estaría en posibilidad de retornar a México y habría eliminado

126 PRO, FO, 371, V. 21469, A3404/10/26, Sir Lindsay, de la embajada británica en Washington, a la Foreign Office, y de ésta a aquél, 30 de abril y 4 de mayo de 1938, respectivamente; V. 21469, A3663/10/26, memorándum del 12 de mayo de 1938 de la Oil Board; Maret, *op. cit.*, pp. 245 y 252; *The Economist*, Londres, 2 de abril y 16 de julio de 1938.

127 Meyer, *op. cit.*, pp. 427-435.

128 *The Times*, Londres, 9 y 16 de mayo de 1938; *The Economist*, Londres, 21 de mayo de 1938.

toda competencia europea. No hay duda que O'Malley sabía de lo que hablaba y sus palabras resultaron proféticas.¹²⁹

Desde fines de 1938, un representante general de las empresas expropiadas, Donald Richberg, estuvo negociando con Cárdenas una fórmula de arreglo, pero transcurrió un año y al final todo resultó inútil; las empresas deseaban volver a México aunque fuera a través de algún tipo de asociación con el gobierno, en tanto que Cárdenas buscaba la manera de compensarlas sin volver a admitirlas, o, en última instancia, admitirlas, pero teniendo México el control de la nueva empresa. Mientras esto tenía lugar, *El Aguila* canadiense pagó dividendos a los accionistas preferentes de su contraparte mexicana, y así lo haría en los años venideros, según los términos de un acuerdo suscrito en el pasado entre ambas.¹³⁰ Durante y después de las negociaciones —que llegaron a un punto muerto a fines de 1939— los británicos sospecharon que en el fondo lo que Cárdenas intentaba era dar, de hecho, una interpretación retroactiva al artículo 27, negándose a compensarles por todo el petróleo que aún contenían sus campos.¹³¹

En mayo de 1940, las empresas norteamericanas del grupo de Harry F. Sinclair aceptaron llegar a un arreglo con Cárdenas para que se les pagara con petróleo y así se rompió el frente unido de los petroleros; el grupo de City Services haría lo mismo más tarde. La Standard Oil, en cambio, rechazó toda posibilidad de imitar a la Sinclair: se mantuvo firme y lo mismo hizo *El Aguila*.¹³² Para entonces la Segunda Guerra Mundial ya había estallado y México perdió sus mercados petroleros en Alemania e Italia, debido al bloqueo naval inglés. Este bloqueo afectó entonces por igual a las exportaciones petroleras de Irán, Iraq, Estados Unidos y México, pero en el caso de los dos primeros se trataba de regiones bajo la influencia de las empresas británicas, y Estados Unidos, que tenía claras inclinaciones pro aliadas, dio por buena la pérdida. México resultó ser el verdaderamente afectado en este campo, pues era el único que no tenía un interés político tan vital que justificara la pérdida de sus principales mercados de exportación. El golpe fue resentido mucho por las ya endebles finanzas de Pemex, que a partir de entonces se concentró, básicamente, en surtir el mercado interno, desligándose en gran medida del mercado mundial.

El arreglo final

La llegada de Manuel Avila Camacho, a la presidencia de México, en diciembre de 1940, significó la consolidación de una política moderada y de *unidad*

¹²⁹ PRO, FO. 371, V. 21482, A1975/1975/26, O'Malley a la Foreign Office, 19 de enero de 1938.

¹³⁰ *The Economist*, Londres, 19 de agosto y 29 de octubre de 1938; *The Times*, Londres, 28 de febrero, 15 de abril y 21 de junio de 1939.

¹³¹ *The Times*, Londres, 15 de abril de 1939.

¹³² Meyer, *op. cit.*, pp. 404-406.

nacional que tuvo su origen precisamente en la crisis económica y política de finales del cardenismo. Para Gran Bretaña como, desde luego, para Estados Unidos, así como para los gerentes de *El Aguila*, este fin del *experimento social* de Cárdenas significó un cambio en la dirección correcta. La postura francamente pro aliada del gobierno de Avila Camacho, su aceptación de reanudar contactos con los petroleros, así como la insistencia de Estados Unidos, llevaron a que Inglaterra viera con buenos ojos la reanudación de relaciones diplomáticas con México, aunque suponiendo que era a este país a quien correspondía dar el primer paso, pues técnicamente era el que las había roto. Por lo que respecta al petróleo, Inglaterra en realidad ya no tenía urgencia en negociar y prefirió esperar el momento óptimo. Desde su perspectiva era mejor no ceder en derechos fundamentales, sobre todo porque los hidrocarburos que requería para su esfuerzo bélico provenían básicamente de Irán, Estados Unidos y Venezuela, y ya no necesitaba del combustible mexicano, como ocurría entre 1914 y 1918.¹³³ La oportunidad de normalizar las relaciones oficiales anglo-mexicanas —única forma de iniciar las negociaciones para resolver el problema petrolero— se abrió finalmente con una declaración hecha, a principios de septiembre de 1941, por el secretario de Relaciones Exteriores de México, reconociendo el enorme esfuerzo británico *en pro de la libertad humana*.¹³⁴ A partir de ese momento los acontecimientos se sucedieron con rapidez, y al finalizar octubre Su Majestad británica y el gobierno mexicano anunciaron el restablecimiento de sus relaciones y el intercambio de ministros plenipotenciarios.

Para *El Aguila* la nueva situación no significó un cambio fundamental, aunque sí un mejor ambiente. En algunos círculos semioficiales británicos se reconoció que quizá se había sido poco flexible en relación a México, y que haber promovido un embargo petrolero en su contra lo había llevado a tocar a las puertas de Alemania y a que por más de un año Hitler hubiera podido acumular grandes reservas de hidrocarburos mexicanos que luego empleó en su ofensiva contra Inglaterra y sus aliados. De todas maneras, los círculos petroleros ingleses aplaudieron la posición de la Standard Oil de no negociar con México la compensación a largo plazo de sus bienes expropiados, sin importar que el gobierno de Washington así lo deseara. Para los británicos había que defender los principios y derechos de propiedad más allá de las meras consideraciones de coyuntura.¹³⁵

La formidable lucha de Inglaterra, y sus aliados, contra Alemania, siguió su curso y, aunque la importancia de México en este drama fue muy secundaria, de todas maneras el gobierno británico dio la bienvenida a México como miembro de las Naciones Unidas después de que este país se declaró en estado de guerra con los países del Eje, en 1942. El hecho de que por primera vez

133 *The Economist*, Londres, 1 de marzo de 1941.

134 *The Times*, Londres, 4 de septiembre de 1941.

135 *The Economist*, Londres, 18 y 25 de octubre y 1 de noviembre de 1941.

México se encontrara como aliado formal de Estados Unidos en un conflicto mundial, llevó a que el Departamento de Estado presionará aún más a la Standard Oil para que llegara a un pronto arreglo con aquel país en torno a la expropiación petrolera y se pudiera contar así con sus plenas cooperaciones económica y política. Fue por ello que, en abril de 1942, los representantes oficiales de ambos países pudieron evaluar en 24 millones de dólares las propiedades petroleras norteamericanas en México, cuyo pago aún estaba pendiente. Año y medio más tarde, en octubre de 1943, la Standard Oil se decidió a firmar de mal grado un acuerdo con México aceptando 30 millones de dólares en varias anualidades como compensación por sus propiedades nacionalizadas en 1938.¹³⁶ Para los británicos este arreglo fue una mala noticia. Para Inglaterra la cooperación mexicana significaba muy poco y los términos del arreglo con la Standard una victoria de México; en cualquier caso, la actitud del gobierno norteamericano en todo este episodio, según los petroleros ingleses, era deplorable y no había por qué imitarla. De acuerdo con esta perspectiva, la Standard Oil en realidad había abdicado de sus derechos, pues no había sido compensada por el verdadero valor de sus campos petroleros en México; el ministro británico en México aconsejó que, en su momento, *El Aguila* debería insistir en el retorno o en una compensación plena, sin ceder sus derechos sobre los depósitos de hidrocarburos, adquiridos legítimamente y en propiedad plena antes de 1917.¹³⁷ Así pues, y pese a la buena voluntad que a raíz del restablecimiento de sus relaciones parecían demostrarse los gobiernos de México y Gran Bretaña, la solución de su problema petrolero era algo para el futuro.

Sin embargo, ya desde entonces, y sin que el público lo notara, comenzó a cambiar la política británica de rechazo a todo lo que no fuera la readmisión de *El Aguila* a México (aunque, desde luego, en términos distintos a los del pasado). Desde la segunda mitad de 1943 y durante todo el año siguiente, representantes de México, Inglaterra y Holanda estuvieron trabajando silenciosamente en la elaboración de un texto de notas diplomáticas que intercambiarían para echar a andar un mecanismo de valuación de las propiedades anglo-holandesas expropiadas, y que en el fondo sería muy similar al que había permitido el arreglo entre México y Estados Unidos, en 1942. El progreso fue lento por un desacuerdo secundario: México se oponía a que los gobiernos británico y holandés asumieran la representatividad de los accionistas de *El Aguila*, que no eran anglo-holandeses.¹³⁸ De todas maneras, en su informe ante el Congreso de la Unión de septiembre de 1944, Avila Camacho anunció, con optimismo que resultó prematuro, que era inminente un arreglo con

¹³⁶ Meyer, *op. cit.*, pp. 452-457.

¹³⁷ FO. 371, V. 33994, A2328/901/26, Bateman, ministro inglés en México, a la Foreign Office, 20 de febrero de 1943; *The Times*, Londres, 5 de octubre de 1943; *The Economist*, Londres, 16 de octubre de 1934.

¹³⁸ PRO, FO. 371, V. 44478, AN479/20/26, Bateman a la Foreign Office, 22 de enero de 1945.

Inglaterra y Holanda en este campo. Por otra parte, en Inglaterra se alzaron públicamente algunas voces que insistían en que era tiempo de encontrar una fórmula práctica que permitiera llegar a una solución definitiva respecto al enojoso asunto. Un apoyo a ultranza de los intereses petroleros, se dijo, no era conveniente ni se justificaba, pues el historial de las empresas no lo ameritaba.¹³⁹ Pese a ello, el progreso en las negociaciones fue muy lento y sólo a fines de ese año se informó que los gobiernos de México, Inglaterra y Holanda nombrarían una comisión de expertos para valuar los bienes petroleros expropiados en 1938, y la forma de pago. Finalmente, el 7 de febrero de 1946, tuvo lugar el intercambio formal de notas, aunque se mantuvo en secreto el contenido de una minuta en la que se asentaba que, para efectos de la compensación, sólo se tomaría en cuenta a los accionistas británicos y holandeses que estuvieran en ese momento en posesión de sus documentos —alrededor de 75% del total de accionistas—, lo que constituyó un pequeño triunfo para México.¹⁴⁰

Al conocerse en Londres el acuerdo, las acciones de *El Aguila* fluctuaron un poco, pero al final se estabilizaron en 14 chelines, pues la incertidumbre aún rodeaba al acuerdo, ya que no se sabía si los valuadores incluirían en sus cálculos al petróleo que todavía estaba en el subsuelo. La posición inglesa al respecto era clara, pero como no había contado con el respaldo de Estados Unidos, resultaba vulnerable ante la posición mexicana.¹⁴¹

El embajador británico en México —la antigua legación había sido transformada en embajada hacía poco tiempo— confiaba en que se llegara rápidamente a un acuerdo entre I. D. Davidson, de *El Aguila*, auxiliado por el profesor Vincent Charles Illing y un equipo de expertos petroleros, y la Secretaría de Hacienda. Esto no ocurrió, y el 21 de mayo se admitió públicamente que no había sido posible el tan buscado acuerdo y que, por tanto, los derechos y obligaciones de las partes quedaban tal y como estaban antes del intercambio de notas.¹⁴² Para el embajador británico la culpa de este fracaso radicaba en el gobierno de México, en particular en el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez (a quien consideraba un antibritánico), quien insistía en reclamar a *El Aguila* impuestos y pensiones no pagados, equivalentes a treinta millones de pesos, para así tratar de cancelar los adeudos del gobierno con esa empresa por petróleo entregado antes de marzo de 1938, a los FF.NN. De nada sirvió una entrevista entre el embajador y Avila Camacho para eliminar este obstáculo; Suárez se mantuvo inflexible en su posición.¹⁴³ En septiembre de 1946, cuan-

¹³⁹ *The Economist*, Londres, 27 de enero de 1945.

¹⁴⁰ *The Times*, Londres, 4 de diciembre de 1945; PRO, FO. 371, V. 60940, A397/395/26, Bateman a la Foreign Office, 16 de enero de 1947; V. 60936, AN2833/72/26, minutas de la Foreign Office, 7 de agosto de 1947.

¹⁴¹ *The Economist*, Londres, 16 de febrero de 1946.

¹⁴² *The Times*, Londres, 21 de mayo de 1946.

¹⁴³ PRO, FO. 371, V. 60940, A397/395/26, Bateman a la Foreign Office, 16 de enero de 1947.

do el gobierno de Avila Camacho estaba a punto de concluir, México hizo una nueva oferta a los anglo-holandeses: determinar la suma que debía pagarse a través del valor promedio de las acciones de *El Aguila* en el mercado en los años anteriores a la expropiación. La embajada británica rechazó la propuesta, pues en esos años las acciones de la empresa se habían cotizado muy bajo debido al conflicto de Amatlán; le pareció mejor esperar el inicio del gobierno de Miguel Alemán.¹⁴⁴ Según creía el embajador británico, Alemán acabaría con todo tipo de radicalismo, daría el golpe final a la sombra de Cárdenas y, lo más importante, *restauraría la disciplina en un pueblo al que, por mucho tiempo, se le permitió olvidarse de esa virtud cardinal.*¹⁴⁵

Las negociaciones secretas y el arreglo final

Hacia apenas tres semanas que Alemán había asumido la presidencia, cuando se ordenó al embajador británico en México sugerir al gobierno de ese país, la conveniencia de reanudar las negociaciones petroleras.¹⁴⁶ Los sondeos llevaron algún tiempo, pero el 7 de julio de 1947, el embajador pudo reportar a su gobierno que el presidente Alemán había aceptado que se llevaran a cabo pláticas secretas entre el gerente de Petróleos Mexicanos, Antonio J. Bermúdez, y el ya mencionado Profr. Vincent. C. Illing. Para tal efecto, se designó a ambos gerentes confidenciales de sus respectivos gobiernos. Para asegurar la confidencialidad de las pláticas —un descuido hizo que se les mencionara en los *Treasure Overseas Finance Reports* del propio gobierno británico—, éstas se llevaron al cabo en el domicilio particular de Bermúdez.¹⁴⁷ Poco antes, el gobierno holandés había sugerido la conveniencia de participar directamente en las negociaciones, pero la *Foreign Office* le respondió que no era prudente, aunque estaba claro que, si se llegaba a un acuerdo, se sometería a su consideración.¹⁴⁸

Las pláticas entre Bermúdez e Illing se iniciaron el 15 de julio y, tras numerosas reuniones, concluyeron el 2 de agosto con un proyecto de acuerdo. Las posiciones iniciales de las partes se pueden resumir así: Illing demandó un pago compensatorio de 257 millones de dólares, en tanto que Bermúdez ofreció sólo 43.9 millones; al cabo de un tiempo Bermúdez subió su oferta a 90 millones, pero Alemán, dijo Bermúdez, le obligó a dar marcha atrás, pues

¹⁴⁴ *Ibidem*; PRO, FO. 371, V. 51581, AN3074/13/26, *Foreign Office* a Bateman, 17 de octubre de 1946.

¹⁴⁵ Véase la nota 143.

¹⁴⁶ PRO, FO. 371, V. 51581, A3790/13/26, *Foreign Office* a Bateman, 24 de diciembre de 1946.

¹⁴⁷ PRO, FO. 371, V. 60936, AN2348/72/26, Bateman a la *Foreign Office*, 7 de julio de 1947.

¹⁴⁸ PRO, FO. 371, V. 60936, AN2593/72/26, minutas de la *Foreign Office* de 26 de julio de 1947 firmadas por I. A. D. Wilson Young.

sólo autorizó 75; para Illing ese monto podría ser aceptable sólo si se le daban seguridades a *El Aguila* de volver a operar en México en el futuro. A esta petición Bermúdez respondió vagamente, sin comprometerse, pero aumentando ligeramente la cifra. Por fin, el 24 de julio, Bermúdez presentó su oferta final, que fue aceptada: 81 250 000 dólares a pagar en 15 años con 3% anual de interés —aunque informalmente Alemán aseguró que México trataría de cubrir su obligación en sólo diez años—. Interés más principal daban un gran total de 130 339 000 dólares. México exigió que en cualquier caso el acuerdo debería firmarse entre el gobierno mexicano y *El Aguila*, y no entre México y los dos gobiernos en cuestión; esta exigencia no fue del agrado de los anglo-holandeses, pero al final decidieron aceptar considerando que quizá fuese una forma de ganar la buena voluntad de Alemán para que modificara la ley petrolera y permitiera que en el futuro *El Aguila* y otras empresas extranjeras volviesen a operar en México.¹⁴⁹ Los diputados y senadores mexicanos aprobaron sin mayor discusión el texto del acuerdo el 9 y el 11 de agosto, respectivamente.

El acuerdo definitivo entre *El Aguila* y México, para compensarle por sus propiedades nacionalizadas en 1938, avalado por los gobiernos de Inglaterra y Holanda, data del 29 de agosto, y Miguel Alemán lo hizo público en su informe al Congreso del 10. de septiembre de 1947. La noticia fue recibida favorablemente, sobre todo en Inglaterra, aunque algunas voces criticaron el empeño que había mostrado el gobierno británico por defender a una empresa tan corrupta como la Royal Dutch-Shell.¹⁵⁰ Las acciones de *El Aguila* reaccionaron aumentando su valor en casi cuatro chelines. En caso de que aún quedaran dudas sobre la solidez del acuerdo en las mentes de algunos recalcitrantes, éstas debieron disiparse en 1948, cuando se anunció en Londres el recibo de la primera anualidad de acuerdo con el convenio. *The Payment by Mexico is a milestone*, señaló con regocijo no exento de ironía *The Economist* el 25 de septiembre. Unos días más tarde, por coincidencia, los estadounidenses recibieron de México la última anualidad que liquidaba la deuda petrolera con las empresas de ese país.

La compensación a los petroleros anglo-holandeses no fue un hecho aislado, pues en esos años México suscribió acuerdos más o menos similares con otros intereses británicos: los tenedores de bonos de la vieja deuda externa, las empresas ferrocarrileras, de tranvías y los propietarios de plantaciones afectadas por la reforma agraria. En fin, a raíz del inicio de la llamada *etapa institucional* de la Revolución Mexicana, y gracias a la disponibilidad de divisas, producto del auge del comercio exterior de México durante la Segunda Guerra

149 PRO, FO. 371, V. 60936, AN2761/72/26, Illing a la Foreign Office, 24 de julio de 1947; AN2762/72/26, Illing a la Foreign Office, 2 de agosto de 1947; AN2764 y 2765/72/26, Illing a la Foreign Office, sin fecha.

150 El texto de las notas se encuentra en PRO, FO. 371, AN3225/72/26. Las opiniones se encuentran en *The Times*, Londres, 2 de septiembre de 1947; PRO, FO. 371, AN3046/72/26, Thomas Barker a la Foreign Office, 2 de septiembre de 1947; *The Economist*, Londres, 6 de septiembre de 1947.

Mundial, fue posible este saldo de cuentas entre los intereses extranjeros afectados por la Revolución, incluidos los británicos y el gobierno. México buscaba consolidar, así, su imagen como un miembro respetable de la comunidad internacional, y para ello era indispensable borrar las *irregularidades* heredadas del pasado violento.

Con la liquidación de *El Aguila* se cerró toda una etapa de las relaciones económicas entre México y las grandes potencias. Desde una perspectiva, fue el broche de oro con que se cumplieron las promesas de la Revolución de liquidar los vestigios del imperialismo propiciado por el antiguo régimen. Sin embargo, eso no fue todo; México siguió siendo un país débil y necesitado de capital externo. Cuando llegaron las nuevas inversiones para impulsar el programa de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, fueron preponderantemente estadounidenses. Con el correr de los años volverían a México los inversionistas europeos, pero su presencia ya no tendría la importancia relativa del pasado; de ahí que México se viera angustiosamente solo en su relación con el poderoso vecino del norte: Estados Unidos. Esto, hay que reconocerlo, no estaba en los planes de quienes lograron destruir la base económica de la presencia británica en México.

EL PETRÓLEO MEXICANO EN LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

Esperanza Durán
El Colegio de México

El petróleo mexicano en la Primera Guerra Mundial es un tema que, desde luego, ha recibido bastante atención. Sin embargo, los estudios correspondientes¹ por lo general han abordado el problema desde una perspectiva bilateral: el petróleo en las relaciones mexicano-estadounidenses o en las anglo-mexicanas. El propósito de este estudio es analizar el tema en el contexto más amplio de los principales países involucrados en la industria petrolera mexicana, Estados Unidos y Gran Bretaña entrambos ampliamente mayoritarios, como inversionistas directos y como importadores del crudo mexicano.

En la primera parte de este trabajo se tratará de evaluar las causas que contribuyeron a hacer del petróleo en general y del crudo mexicano en particular una materia prima fundamental para la seguridad nacional de las potencias en conflicto. En la segunda parte se traza un panorama del desarrollo de la industria petrolera en México, de la cual 17% estaba en 1917 bajo el control de compañías extranjeras. En la tercera parte se destaca la importancia del petróleo mexicano entre las fuentes internacionales de abastecimiento de la época. Finalmente se analizan las acciones algunas veces sutiles, y francamente abiertas de gobiernos y funcionarios encargados de asuntos políticos, nacionales e internacionales así como de grupos privados que buscaban influir en la situación interna de México (en plena revolución), para garantizar la seguridad de sus propiedades amenazadas por el nacionalismo revolucionario del gobierno constitucionalista, así como para mantener el flujo de petróleo hacia los aliados.

¹ R. Gerhardt, *Inglaterra y el petróleo mexicano durante la Primera Guerra Mundial. Historia Mexicana XXV* (1975), pp. 118-142; D. O'Brien, *Petróleo e Intervención-Relaciones entre los Estados Unidos y México 1917-1918, Historia Mexicana XXVII* (1977), pp. 103-140.

I

Desde fines del siglo pasado, la demanda del petróleo crecía a pasos agigantados. Con la invención del motor de combustión interna (Gottlieb Daimler, 1882) y del motor diesel (Rudolf Diesel, 1893) la importancia del petróleo como energético creció desmesuradamente. Sin embargo, al estallar la Primera Guerra Mundial su papel experimentó un cambio cualitativo, cesó de ser puramente comercial y se convirtió en un elemento crucial para la seguridad nacional y los esfuerzos bélicos de las grandes potencias. La Gran Guerra hizo patente la necesidad de transporte adecuado: un ejército sin transporte era prácticamente inútil. Las armadas más importantes estaban embarcadas en programas de conversión del sistema de combustión de los barcos de carbón a petróleo, y el uso del motor de combustión interna y de diesel, fueron innovaciones mayores en la tecnología bélica. A medida que la guerra se extendía en el tiempo fue innegable la importancia de tanques, aviones y submarinos, todos movidos por petróleo, para lograr una superioridad sobre el enemigo. La resolución del problema de transporte radicaba en tener un abastecimiento suficiente de combustible, pero en esta guerra motorizada el enorme consumo diario de gasolina, combustóleo, aceites lubricantes y carbón resultó en el agotamiento alarmante de la reserva mundial de estos productos disponibles en aquel entonces, relativamente limitada. Fue entonces cuando las grandes potencias reconocieron la importancia de la producción mexicana de petróleo.

Se ha señalado que la razón principal por la que el petróleo mexicano se convirtió en vital para los aliados fue que la marina inglesa estaba sustituyendo el carbón por el petróleo como combustible.² Dada la importancia que se ha concedido a este solo hecho es pertinente examinar más de cerca este cambio de tecnología para evaluar cuánto contribuyó a aumentar la relevancia del petróleo mexicano en esta época y, en particular, si el cambio de combustibles afectó la importancia estratégica del petróleo de forma significativa.

A principios del siglo existía la convicción generalizada en las grandes potencias de que la nación que dominara los mares dominaría al mundo. Las doctrinas del teórico del imperialismo norteamericano del siglo XIX, Alfred Mahan, habían influido no sólo en el público norteamericano. Mahan tenía ávidos lectores entre los miembros del almirantazgo británico y del gobierno alemán, entre quienes se encontraban Von Tirpitz y el Kaiser Guillermo II.³

En la creciente lucha de poder entre las grandes potencias la incuestionable importancia de la superioridad naval se hizo evidente. A fines del siglo XIX el gobierno alemán había aceptado un programa de construcción naval acelerada

² Gerhardt, *op. cit.*, O'Brien, *op. cit.*, K. Grieb, *The United States and Huerta*. University of Nebraska Press, Lincoln, 1969, pp. 125s.

³ J. B. Duroselle, *From Wilson to Roosevelt, Foreign Policy of the United States 1913-1945*. Londres, Chatto & Windus, 1964, pp. 5-7; H.C. Allen, *Great Britain and the United States: a History of Anglo-American Relations*. Odhams Press, London, 1954, p. 560.

(1898-1903). La perspectiva de un crecimiento rápido de la armada alemana fue considerada por el gobierno británico como una amenaza a su dominio naval, hasta entonces indiscutido. El temor británico se incrementó por la incertidumbre acerca de la tasa de construcción naval alemana y sobre las fechas en que los nuevos buques estarían listos. Otro aumento de la capacidad de construcción naval alemana tuvo lugar en 1908. Habían existido intercambios diplomáticos entre expertos navales alemanes y británicos para discutir las posibilidades de reducir el gasto naval, pero no se llegó a acuerdo alguno. Gran Bretaña no podía dejar que Alemania tomara la delantera en asuntos navales, así que, para enfrentarse al reto, tenía dos opciones: o convenía a Alemania de que tomara unas *vacaciones navales* junto con ella, o en caso de que Alemania no aceptara esta *detente marina*, se vería obligada a incrementar el poder de su armada ya existente introduciendo nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia y al mismo tiempo acelerando la tasa de construcción de nuevos buques.⁴

Si bien el problema de aumentar la capacidad de construcción naval, aunque implicaba altos costos, era relativamente fácil de resolver, aumentar la eficiencia no tenía solución tan fácil: no sólo implicaba dificultades financieras, sino también consideraciones estratégicas. Uno de los primeros miembros del almirantazgo en convencerse de que la solución para aumentar la eficiencia de la armada británica estaba en el petróleo fue Lord Fisher, cuya convicción de que este combustible era superior al carbón y cuyo interés en que la armada británica lo adoptase, le valió el mote de *maniático del petróleo*. La convicción de Fisher era compartida por Winston Churchill, Primer Lord del almirantazgo desde 1911. En un famoso discurso en el Parlamento, Churchill trató de convencer a los Comunes de las innumerables ventajas del petróleo sobre el carbón, lo cual no fue tarea fácil. El proyecto implicaba altos costos y el Parlamento estaba descontento por lo que consideraba un presupuesto naval demasiado elevado.⁵ Además, basar la superioridad naval en el petróleo, producto escaso en Gran Bretaña, era un proyecto riesgoso, especialmente en vista de que Inglaterra poseía las mayores reservas del mejor carbón del mundo, seguras dentro de su propio territorio. El precio que Inglaterra tendría que pagar para aumentar su eficiencia en el mar era poner al almirantazgo en manos de *trusts* petroleros bajo control extranjero. Sin embargo, el almirantazgo, con una gran visión había presionado desde principios del siglo para que el gobierno británico adquiriese acciones en la Burmah Oil Company y más tarde fuese el socio mayoritario de la Anglo-Persian Oil Company, lo cual se logró pocos días antes de que estallara la guerra.⁶

4 Sobre la rivalidad naval anglo-germana, véase E.L. Woodward, *Great Britain and the German Navy*. Frank Cass, Londres, 1964.

5 *Parliamentary Debates*, Comunes, 5a. serie, 1913, vol. LV, 7 de julio a 25 de julio.

6 S. H. Longrigg, *Oil in the Middle-East. Its. Discovery and Development*, OUP, 1968, pp. 18-22.

Los intereses británicos privados en petróleo consistían en los que se habían adquirido en la empresa conjunta británico-neerlandesa Royal Dutch-Shell y en los de lord Cowdray en México. Aunque estas compañías estaban en manos inglesas, el petróleo que se iba a extraer estaba en territorios lejanos, donde los riesgos eran muchos. Sin embargo, dado que las ventajas (barcos más rápidos, equipables con cañones de mayor dimensión, economías de combustible, mayor rapidez en la carga de combustible, etc.), eran mayores que las desventajas, Churchill consiguió que se aprobara un programa de conversión del sistema de combustión de los barcos de carbón a petróleo.

Es difícil pensar que estas aspiraciones del almirantazgo se convertirían directamente en demanda por petróleo. Hacían falta primero los nuevos barcos que utilizaran ese combustible, o viejos varcos de carbón reacondicionados. Esta transformación tomó tiempo: para 1916 la mayor parte de la armada inglesa aún quemaba carbón.

Por consiguiente, es un tanto exagerado atribuir la importancia del petróleo mexicano al solo hecho de que la marina inglesa estaba transformando su flora y a que, como veremos más tarde, el almirantazgo recibía directamente petróleo mexicano.

Sería más acertado afirmar que el petróleo era considerado un producto vital para el esfuerzo bélico porque la maquinaria bélica fundamental (tanques, vehículos, submarinos, aeroplanos, etc.), estaba propulsado por petróleo y sus derivados, además de que un número creciente de barcos también lo consumía.

Aunque ya hemos dejado sentado que el petróleo era un material básico para la guerra, es interesante aquí citar dos frases que ilustran la importancia que se le concedió en la época de la Gran Guerra. Una, al parecer apócrifa, constaría en un telegrama que el ministro francés Clemenceau envió al presidente Woodrow Wilson el 15 de diciembre de 1917, cuando la situación era desesperada para los aliados en vista de que las reservas de petróleo habían bajado de manera dramática: *Cada gota de petróleo equivale a una gota de sangre*. En este telegrama Clemenceau adjuraba al presidente de Estados Unidos que presionara a las compañías petroleras para que enviaran a Europa la mayor parte posible de su producción. La otra frase en este sentido fue pronunciada por lord Curzon, unos días después del armisticio: *Los aliados navegaron a la victoria en un mar de petróleo*. Y buena parte del que los aliados tuvieron a su disposición fue mexicano.⁷

II

Antes de proceder a examinar la importancia relativa de los varios productos de petróleo que suplían a los aliados, es necesario exponer brevemente la

⁷ A. Sampson, *The Seven Sisters*, Hodder & Stoughton, Londres, 1975, p. 60.

estructura de la propiedad del petróleo en México y cómo se desarrolló esta industria.

Hasta 1900, el conglomerado petrolero más importante en México era la Waters Pierce Oil Company, dirigida por Henry Clay Pierce, empresario norteamericano que tenía 35% de las acciones de la compañía; mientras que el otro 65% era propiedad de la Standard Oil de Nueva Jersey. Este extraño arreglo, por el cual Pierce quedaba como director a pesar de ser socio minoritario se había concluido al formarse la compañía, en 1878. Causó serios problemas para los ejecutivos de la Standard Oil, quienes no lograban controlar a Pierce cuyas tácticas comerciales agresivas y sus ganancias extremadamente altas le habían valido, desde poco después de fundada la compañía, la animadversión del Comité Interno de Comercio en Arkansas, Oklahoma y Texas: en 1900, la Waters Pierce fue expulsada de Texas por violar la legislación anti-trust. Para los ejecutivos de la Standard Oil, la Waters Pierce Company era un dolor de cabeza, ya que Henry Clay Pierce actuaba independientemente de las estrategias de aquella empresa y no escuchaba las sugerencias de su dirección. Para resolver este problema la Standard Oil trató en varias ocasiones de comprar a Pierce sus acciones, pero éste no lo aceptó. El socio mayoritario finalmente se deshizo de su interés en la Waters Pierce cuando la Suprema Corte estadounidense lo declaró monopolio, ordenó su disolución. Pierce adquirió las acciones de la Standard Oil y se independizó de ella.⁸

Es importante destacar que Waters Pierce no producía petróleo en México, pero tenía el monopolio de distribución y refinación del crudo importado de Estados Unidos (que resultaba bastante caro por el impuesto a la importación, además de que Pierce tenía una política de extraer grandes ganancias), pues a la sazón la producción mexicana aún no se había desarrollado.⁹

En 1900, el norteamericano Edward L. Doheny visitó Tampico invitado por A.A. Robinson, presidente del Ferrocarril Central Mexicano. Doheny inspeccionó el área y, al encontrarla propicia para la producción petrolera, compró la hacienda de Tullillo, que cubría partes de los estados de San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz, y registró en California la Mexican Petroleum Company con el objeto de producir petróleo en México en escala comercial. Más tarde compró la finca de Chapacao, que colindaba con El Tullillo y adquirió 115 hectáreas en la zona de Tampico. En 1901 se empezó a perforar en El Tullillo, y el primer pozo tuvo una producción de 50 barriles diarios. En 1904 Mexican Petroleum Company y su subsidiaria, la Huasteca Petroleum Company perfo-

⁸ R. W. Hidy y M. E. Hidy, *Pioneering in Big Business. History of Standard Oil Company, New Jersey*. Harper and Bros., Nueva York, 1955, p. 711. M. Wilkins, *The Emergence of Multinational Enterprise* Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1970), p. 84s; J. A. Spender, *Weetman Pearson, First Viscount Cowdray* Cassel, Londres, 1930, p. 170.

⁹ C. Lewis, *American State in International Investment* Brookings Institution, Washington, 1938, p. 22; Wilkins, *The Emergence*, p. 63; D. Young, Member for Mexico Cassel, Londres, 1963, p. 127.

rabán con éxito en la Faja de Oro en la costa del Golfo, y fueron las primeras empresas que obtuvieron producción comercial en México.¹⁰

El contratista inglés Weetman Dickinson Pearson, Lord Cowdray desde 1911, quien había efectuado grandes obras ingenieriles en México, como el drenaje de la ciudad de México y la construcción y modernización del puerto de Veracruz, también se interesó por el petróleo mexicano. Cowdray se contagió de la “fiebre del petróleo” cuando en 1901 perdió su conexión de tren en Laredo, rumbo a Nueva York. Durante su espera presencié la excitación causada por el reciente descubrimiento del pozo Lucas en Splindletop, Texas.¹¹ En esta época Cowdray estaba empezando la reconstrucción del ferrocarril interoceánico de Tehuantepec, y este hecho confirmó su interés en la producción petrolera. La necesidad de encontrar un combustible eficiente para el ferrocarril (el carbón era escaso en el área) indujo a Cowdray a explorar la región de San Cristóbal en Veracruz, con el objeto de transformar las chapopoterías del área en pozos petroleros para producción comercial.¹² El optimismo de Cowdray por lo que parecía ser un negocio prometedor lo llevó a construir una refinería en Minatitlán, y a hacer planes para exportar petróleo en gran escala. Tenía tanta confianza en los rendimientos de los campos de San Cristóbal-Capoacán que firmó un contrato con C.T. Bowring y Compañía, de Londres, para vender petróleo refinado. Sin embargo el campo de San Cristóbal no produjo las cantidades esperadas y Cowdray se vio en dificultades para cumplir su contrato. Consiguió comprar petróleo en Furber, campo petrolero vecino de su compatriota Percy Furber, pero para transportar el petróleo a la refinería de Minatitlán se vio obligado a construir un oleoducto de 87 kilómetros así como un ferrocarril de vía estrecha. Este petróleo tampoco fue suficiente para cumplir con la cantidad estipulada en el contrato con Bowring y Cowdray tuvo que importar petróleo de Texas, operando con pérdidas en el proceso de importarlo a Minatitlán, refinarlo y después transportarlo a Europa.¹³

En estas fechas (aproximadamente 1907) el negocio del petróleo no parecía muy prometedor para Cowdray, pero su confianza en que eventualmente encontraría petróleo en México no disminuyó. Entre 1901 y 1906 Cowdray había conseguido que el gobierno mexicano le otorgara concesiones petroleras en un área que cubría poco más de medio millón de hectáreas en los estados de Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Campeche, Tabasco y Chiapas.¹⁴

¹⁰ G. A. Menéndez, *Doheny el Cruel*. Bolsa Mexicana del Libro, México, 1958. pp. 19-27; Lewis, *American Stake*, p. 220.

¹¹ A raíz de este descubrimiento la familia de los Mellon, que había hecho una gran fortuna en minas de estaño se interesó en el negocio petrolero y fundó la Gulf Oil Company. También de este descubrimiento surgió la Texas Oil Company. Es decir, de entonces provienen dos de las llamadas *siete hermanas*. Sampson, *Seven Sisters*, pp. 37-39.

¹² Spender, *Weetman Pearson*, p. 149.

¹³ R. K. Middlemas, *The Master Builders*. Hutchinson, Londres, 1963, p. 214.

¹⁴ ADE (Archivo del Departamento de Estado, Washington, D.C.) 812.6363/27,

Cowdray tenía grandes planes para desarrollar la industria petrolera: penetrar el mercado de menudeo en México (y romper así el monopolio de Waters Pierce) y exportar los excedentes a Europa. Para fines de 1907 su empresa S. Pearson & Son había invertido un millón de libras esterlinas y Cowdray calculaba que necesitaría otras 600 000 o 700 000 antes de que se llegara a la etapa de empezar a percibir dividendos.¹⁵ Pero aún no había encontrado una zona con producción significativa.

En junio de 1908 se informó el descubrimiento de un pozo que parecía bastante rico en el distrito de San Diego, en el norte de Veracruz, que producía 2 000 barriles diarios. Dos meses después los ingenieros de Cowdray descubrieron el famoso pozo Dos Bocas, en el mismo distrito, pero desafortunadamente se incendió. El fuego duró ocho semanas y las llamas alcanzaron una altura de 150 metros. La pérdida se estimó en un millón de toneladas de petróleo. Este fue un duro golpe para Cowdray, quien perdió esta cantidad, valuada en un millón de libras esterlinas, más los gastos de compensación a los propietarios de tierras afectadas. Una racha de mala suerte se había apoderado de Cowdray. Después del incendio de Dos Bocas, se incendió parte de la refinería de Minatitlán; el campo de San Cristóbal no resultó tener la producción esperada, y no se descubrieron otros pozos importantes. El caso es que para 1909, más que productor de petróleo, Cowdray resultó ser comprador.¹⁶

La ironía fue que los pozos en los que Cowdray había confiado, los del Istmo, resultaron un fracaso. En cambio, en los campos del norte, donde Cowdray no pensaba tener una producción importante fueron su salvación. A fines de 1910 se empezaron a reportar descubrimientos importantes en los campos de esa zona. En el de Tanhuijo, 50 kilómetros al norte de Tuxpan, se encontraron pozos casi en la superficie, a 35 metros de profundidad. Varios pozos con producción adecuada fueron descubiertos y para mayo de 1910, confiado en que la mala racha había terminado, Cowdray puso a la venta acciones de la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, que había sido registrada en México el año anterior.

El capital con que se fundó El Aguila fue de 30 millones de pesos; la razón para registrarla en México fue, según Cowdray, "que un negocio mexicano debería ser en parte propiedad de mexicanos. Esto nos daría muchas ventajas sobre Pierce y nos aseguraría mayor apoyo del gobierno que el que se le daría a una compañía extranjera".¹⁷ Entre los miembros del consejo de administración se encontraban algunos mexicanos importantes como el hijo de Porfirio Díaz y Guillermo de Landa y Escandón.¹⁸ Sin embargo, los deseos de Cow-

O'Shaughnessy a Knox, *Diario Oficial*, 16 de mayo, 1906; Spender, Weetman Pearson, p. 152.

¹⁵ Spender, *Weetman Pearson*, p. 154s.

¹⁶ *Ibid.*, p. 156s.

¹⁷ Archivo de Cowdray, citado en Middlemas, *Master Builders* p. 218.

¹⁸ Young, *Member for Mexico*, p. 214.

dray de que los mexicanos compraran acciones de El Aguila no se cumplieron, ya que a éstos no les interesaba invertir en petróleo. Consecuentemente, la mayor parte de las acciones se vendió en Europa.

Si bien la espera había sido larga al fin Cowdray pudo producir petróleo en México. Para fines de 1910 no sólo continuaba en el negocio petrolero, sino que se había convertido en el principal productor: El Aguila producía el 58% del total.¹⁹

Gracias a su éxito en la producción de petróleo, Cowdray pudo llevar a cabo sus planes de penetrar el mercado mexicano de menudeo de aceite de iluminación y exportar excedentes petroleros a Europa. En 1907 estuvo listo el primer buque-tanque de 3 000 toneladas que se encargó de la distribución en el Golfo de México.²⁰ Para el transporte de petróleo a Europa, Cowdray formó en 1912 la Eagle Oil Transport Company, y construyó una flota de veinte buques-tanque, diez de los cuales tenían una capacidad de 15 000 toneladas. Con esta flota, la Eagle Oil Transport Company se convirtió en la más grande y eficiente del mundo en esa época.²¹

Todos los intereses petroleros de Cowdray, con la excepción de la flota de buques-tanque y la refinería de Minatitlán fueron puestos en la Eagle Oil Company. Cowdray creó una tercera empresa en su próspero imperio petrolero, la Anglo-Mexican Petroleum Company, que se encargó de las ventas al exterior. Esta compañía, al frente de la cual Cowdray puso a su hijo, Clive Pearson, eventualmente absorbió a C.T. Bowring, el distribuidor inglés con quien originalmente había negociado la venta de petróleo mexicano. La Anglo-Mexican Petroleum Company firmó contratos importantes con el almirantazgo británico, con la idea de que este último recibiera la mayor parte de los excedentes mexicanos.

Una cuestión importante en el desarrollo de la industria petrolera en México fue la rivalidad anglo-americana. Cowdray, desde que se había interesado en el petróleo mexicano había decidido trabajar tanto en la producción como en la distribución. De hecho durante los primeros años de su incursión en el terreno petrolero había actuado más en la distribución que en la producción ya que, como hemos señalado, le tomó varios años tener éxito en esta última. Con la refinería de Minatitlán Cowdray entró al negocio de la distribución, y al principio tuvo que refinar petróleo importado, al igual que la Waters Pierce. La entrada de Cowdray en este negocio no fue bien venida por Henry Clay Pierce, hasta entonces monopolista, quien lo consideraba un intruso indeseable. Cowdray y Pierce trataron de solucionar sus diferencias por la vía pacífica, y se reunieron para este fin por primera vez en Nueva York en 1903. No se llegó a ningún arreglo en este entonces. Pierce aún no veía a Cowdray como

19 Middlemas, *Master Builders*, p. 119; Lewis, *American Stake*, p. 222n.

20 Spender, *Weetman Pearson*, p. 154.

21 *Ibid.*, p. 170.

un competidor de importancia, ya que éste no tenía una posición fuerte como productor. Su estrategia era dejar que Cowdray siguiera buscando petróleo y, en caso de no hallarlo, Pierce sabía que en el largo plazo lo derrotaría pues estando en igualdad de condiciones (ambos importadores) Pierce tenía la ventaja de una larga experiencia en el mercado mexicano.

A pesar de los reveses sufridos en el campo de la producción, Cowdray continuó en la refinación y distribución, ya fuera de petróleo mexicano o importado. Pierce hizo nuevos intentos de acercamiento; su yerno, Richards, se entrevistó con Cowdray varias veces para llegar a un acuerdo sobre la distribución del mercado mexicano; pero Pierce y su compañía mostraron signos de intransigencia. Cowdray y Pierce se volvieron a reunir sólo en 1907 y las negociaciones continuaron varios meses. En enero de 1908 hubo pláticas trilaterales entre Cowdray, Pierce y el Juez Priest, representante de Standard Oil. En vista de que parecía imposible llegar a un acuerdo con Pierce, Cowdray abandonó las negociaciones y se propuso entablar una guerra sin cuartel en el negocio de distribución en México.²²

Pierce, por su parte, inició una intensa campaña de prensa en Estados Unidos y en Europa, contra Cowdray, a quien se acusaba de corromper a las autoridades mexicanas, de tener una administración inepta e ineficiente, en fin tratando de desacreditarlo a él y a su empresa. Cowdray sospechaba que tanto los ataques de prensa como otras maquinaciones en su contra, (su correspondencia era interceptada, era seguido por detectives) eran obra de la Standard Oil, socia de Pierce en la Waters Pierce. En una carta al *Daily Mail* en julio de 1910 Cowdray culpó indirectamente a Standard Oil por todas estas agresiones. Más tarde se enteró de fuente fidedigna que Pierce y Standard Oil tenían dificultades entre ellos y que era en realidad Pierce quien determinaba la política de Waters Pierce a pesar de ser socio minoritario. Cowdray acabó por convencerse de que Standard Oil no tenía ninguna ingerencia en los ataques de Pierce cuando los dirigentes de Standard le ofrecieron una cena en Nueva York para desagraviarlo, donde estuvieron presentes John D. Rockefeller, Alfred Cotton Bedford, Walter Teagle y John Archbold.²³

Según sus biógrafos, Cowdray deseaba llegar a un acuerdo amistoso con Pierce, pero la intransigencia de éste lo obligó a desatar una guerra de precios. Ofreciendo precios más bajos, Cowdray llegó a controlar un tercio del mercado de aceite de iluminación; además, sus relaciones con el gobierno mexicano le redituaron, pues consiguió un contrato para suplir un tercio del combustible requerido por Ferrocarriles Nacionales de México. Finalmente en 1913 Pierce y Cowdray llegaron a un arreglo para dividirse en forma equitativa el mercado mexicano.

²² *Ibid.*, p. 163-169.

²³ *Ibid.*, p. 169.

Cuadro 1

PRODUCCION MUNDIAL DE PETROLEO CRUDO POR PAISES Y TOTALMENTE
MUNDIAL

(Millones de barriles)

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Estados Unidos	265.8	281.1	300.8	335.3	355.9	378.4
Rusia	67.0	68.5	65.8	63.1	27.2	31.7
México	26.2	32.9	40.5	55.3	63.8	87.1
Rumania	12.8	12.0	8.9	3.7	8.7	6.6
Polonia	6.4	5.4	6.6	6.2	6.0	6.0
Indias Orientales						
Holandesas	11.4	11.9	12.5	13.2	12.8	15.5
Persia	2.9	3.6	4.5	7.1	8.6	10.1
Mundial	407.5	432.0	457.5	502.9	503.5	555.9

Fuente: Mineral Resources, 1922, pp. 388-9 en H. Williamson, *et. al.*, *The American Petroleum Industry* (North Western University Press, 1963), ii. 262.

III

Ahora procederemos a argüir con cierto detalle que el petróleo mexicano era un producto extremadamente importante para el interés nacional de los aliados; un interés vital, distinto del relacionado con la competencia comercial ordinaria. De hecho, este punto de vista es compartido por la mayor parte de los autores que han tratado sobre este tema²⁴ aunque es justo decir que no se ha dedicado esfuerzo sistemático alguno para establecer la importancia estratégica real de petróleo mexicano, que sí ha sido aceptada sin mayor discusión.

El mayor productor de petróleo antes y después de la guerra era Estados Unidos, cuadro 1. Entre 1914 y 1917 Rusia fue el segundo productor pero en 1918, como resultado de la revolución, la producción rusa cayó a menos de la mitad que en 1914. México, tercer productor entre 1914 y 1917, con su producción en aumento constante, se convirtió en el segundo en 1918, y por amplio margen.

Lo anterior se refiere a niveles de producción, pero el panorama relacionado con los mercados internacionales y las exportaciones es bastante dife-

²⁴ Una notable excepción es E. Haley, quien en su *Revolution and Intervention* MIT Press, Cambridge, Mass., 1970, p. 120n, ha concluido que la importancia del petróleo mexicano, para Inglaterra en particular, se ha exagerado, dado que *Estados Unidos exportaba diez veces más petróleo al Reino Unido que México*. Este razonamiento es un tanto apresurado, ya que no toma en consideración la importancia del petróleo mexicano para que Estados Unidos fuera capaz de exportar.

rente. Desde 1914 y durante la guerra, las fuentes europeas de petróleo no tuvieron un papel importante en el mercado internacional. Rusia, por ejemplo, ya no podía suplir petróleo a occidente como lo había hecho antes de la guerra, pues las potencias centrales controlaban el tráfico del Mar Negro y del Báltico, impidiendo cualquier envío para los aliados. De igual manera, los campos de Galicia permanecieron bajo el control austro-húngaro a pesar

Cuadro 2

IMPORTACIONES BRITANICAS DE PETROLEO 1914-1918

(Millones de barriles)*

	1914	1915	1916	1917	1918
<i>Aceite/ iluminación</i>					
EU	3.433	3.625	3.336	3.339	3.879
México	.354	.477	.305	.268	.351
Total**	4.297	4.137	3.639	3.656	4.231
<i>Aceite lubricante</i>					
EU	1.612	2.098	2.292	2.358	2.581
México	.005	.088	.080	.145	.340
Total**	1.904	2.192	2.375	2.507	2.924
<i>Gas oil</i>					
EU	2.370	2.453	1.509	.840	.909
México	2.375	2.576	1.629	.894	1.112
Total**					
<i>Combustóleo</i>					
EU	4.277	2.278	.357	10.818	17.857
México	5.83	.974	.277	.817	1.781
Total**	6.078	3.779	.643	12.594	24.084
Total EU	11.693	10.455	7.496	17.357	25.228
Total México	1.395	1.541	.683	1.232	2.470
Gran total	15.087	12.685	8.262	19.652	32.349
México (porcentaje del total)	9	12	8	6	8

Fuente: *Annual Statement of the Trade of the UK with Foreign Countries and British Possessions, 1918*, (London, H.M.'s Stationery Office, 1919), ii, pp. 174-5.

*Incluyendo importaciones procedentes de posesiones británicas.

**Datos originales en galones imperiales; 1 barril = 33.56 galones imperiales.

de los esfuerzos de Rusia para vencer a Austria-Hungría. Con la producción europea, que representaba 20% del total mundial, fuera del alcance de los aliados, quedaron Estados Unidos y México como las principales fuentes para satisfacer la demanda de los aliados durante los años que duró la guerra.

Veamos ahora las importaciones británicas de petróleo provenientes de Estados Unidos y México, cuadro 2.

Es importante hacer notar que las importaciones de combustóleo muestran un sorprendente incremento por un factor de veinte de 1916 a 1917, y que en 1918, casi duplicaron a las de 1917. Una posible explicación del crecimiento tan espectacular entre 1916 y 1918, es que Estados Unidos se unió a la contienda, al declarar la guerra a Alemania en abril de 1917, y por lo tanto aumentó su propia demanda de combustóleo en Europa; de todos modos este aumento de casi cuarenta veces es difícil de explicar. Otro hecho que debe subrayarse es que, después de 1914, Gran Bretaña no realizó importaciones de crudo de México, y que las de ese año fueron casi exclusivamente de México.

En vista de que las importaciones directas de petróleo mexicano por parte de Gran Bretaña eran insignificantes, se podría concluir que éste era muy secundario para los aliados europeos, y hay quien ha llegado a esta conclusión. Sin embargo, tal razonamiento es un tanto apresurado, pues no toma en consideración la importancia del petróleo mexicano para Estados Unidos. El punto crucial aquí es el siguiente: para que los productores estadounidenses pudieran cumplir con la demanda interna y aún tener un excedente exportable de productos refinados o semirefinados, tendría que contar con una

Cuadro 3

TOTAL DE IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS DE PETROLEO Y PARTICIPACION MEXICANA EN EL TOTAL, 1913-1918.

(Millones de barriles) *

<i>Año</i>	<i>Importaciones totales</i>	<i>Importaciones desde México</i>	<i>Participación mexicana en el total %</i>
1913	12 157 142	11 600 000	95.4
1914	18 404 761	17 564 285	95.4
1915	15 564 285	15 176 190	97.5
1916	20 697 619	19 857 142	95.
1917	24 633 333	24 261 904	98.5
1918	32 083 333	32 061 904	99.9

Fuente: Department of Commerce, *Foreign Commerce and Navigation of the U.S.* 1915, 1916, 1917, 1918.

* Datos originales en galones norteamericanos 1 barril = 42 galones.

producción extra, que comprendiera importaciones importantes de fuentes controladas por capital estadounidense en el exterior.²⁵ En este sentido el petróleo mexicano, que representaba entre el 95 y 100% de las importaciones totales de petróleo de Estados Unidos, cuadro 3, era indispensable para que éste pudiera exportarlo a Gran Bretaña. Es decir, Gran Bretaña dependía críticamente del petróleo mexicano, importado de modo indirecto a través de Estados Unidos.

Otras pruebas de este punto de vista son las opiniones expresadas en documentos oficiales estadounidenses y británicos durante este periodo. A pesar de que el petróleo mexicano sólo era una pequeña parte de las importaciones directas inglesas, el almirantazgo británico lo consideraba crucial. Cuando en abril de 1917 la cancillería británica pidió al almirantazgo que determinara la importancia del petróleo mexicano en términos de los planes de ofensiva naval, la respuesta fue:

... aunque la importancia económica de esta fuente de abastecimiento es enorme, el valor militar inmediato no es considerado igualmente importante, *en caso de que los aliados puedan recibir un abastecimiento alternativo de Estados Unidos de, aproximadamente, un millón de toneladas por año*, de las cuales más de la mitad deberá ser combustóleo. Debe dejarse claramente sentado que esta cantidad tendrá que ser adicional a los suministros que ya están recibiendo de varios campos petroleros norteamericanos.²⁶

A medida que avanzaba la guerra, la necesidad de conseguir petróleo se convirtió en vital. Las reservas se estaban agotando, la capacidad de transporte en buques-tanque era limitada, y aun la capacidad de refinación no estaba a la altura de las necesidades militares y navales en aumento constante.

En efecto, en febrero de 1918, la Foreign Office, alarmada por la escasez de petróleo para propósitos militares, instruyó al embajador británico en Washington, lord Reading, para que llamara la atención al presidente de Estados Unidos sobre el peligro que representaban los agentes alemanes al suministro de petróleo que los aliados recibían de México. La preocupación de la cancillería inglesa, emerge claramente en el siguiente telegrama, enviado a Lord Reading en Washington:

Tenemos información definitiva de que Carranza ha concluido un acuerdo con agentes enemigos. Sin duda estos últimos esperan interrumpir nuestro abastecimiento de petróleo. Nuestra escasez de petróleo es tan grave que el cese del suministro mexicano podría tener, entre sus efectos

²⁵ C. Lewis se refiere a la coexistencia de exportaciones e importaciones en los mercados de ciertas materias primas, tales como cobre y petróleo, *American Stake*, p. 218.

²⁶ FO. 371, (Public Record Office, Londres), vol. 2959, fol. 79266, almirantazgo a FO., 17 de abril, 1917, énfasis en original.

directos e indirectos, el daño de nuestros planes de ofensiva aérea, en momentos en los que el enemigo está recibiendo mayores suministros de Galicia y posiblemente de Rumania. Esto también podría afectar seriamente nuestra acción naval y militar y disminuir así grandemente nuestras perspectivas de éxito en la guerra.²⁷

Los miembros del gobierno norteamericano también estaban conscientes de la escasez de petróleo y apreciaban la importancia del abastecimiento mexicano. En julio de 1918, Mark L. Requa, director general de la División del Petróleo de la Administración de Combustibles de Estados Unidos, se dirigió al consejero del Departamento de Estado Frank L. Polk, para llamar su atención a estos dos hechos. Requa informaba que Estados Unidos había importado de México durante los primeros seis meses de 1918, un promedio de 90 000 barriles diarios y que deseaba importar 150 000 barriles adicionales, en caso de que la Shipping Board pudiera proveer buques-tanque. La preocupación de la División del Petróleo era que para poder seguir exportando a América del Sur y a Europa se estaba echando mano de 40 000 barriles diarios de las reservas nacionales y que a este paso tales reservas mermarían mucho y que el panorama para ese invierno era crítico. El total de las reservas del país era de unos 100 millones de barriles. Por lo tanto, afirmaba Requa, en caso de suprimirse el abastecimiento mexicano tendría que disminuir el consumo interno ya que los requerimientos de los aliados tenían prioridad y tendrían que satisfacerse en un 100%. La disminución de consumo interno afectaría necesariamente a fábricas de municiones, a compañías de servicios públicos, al abastecimiento de gas en las grandes ciudades, etc., dado que en esos momentos no se podía encontrar ningún excedente que pudiera compensar la pérdida del petróleo mexicano.²⁸

Hay otras dos dimensiones más del problema del abastecimiento de petróleo mexicano, durante la Primera Guerra Mundial: las rivalidades que surgieron entre las potencias extranjeras provocadas por la necesidad de asegurar el suministro, y el papel del petróleo en la balanza del poder interno en el México revolucionario.

El petróleo creó antagonismo no sólo entre las compañías estadounidenses y británicas que lo estaban extrayendo en México, como hemos visto. Los conflictos latentes trascendieron la esfera industrial y la lucha por el control de las fuentes de petróleo se convirtieron en una fuente de fricciones entre ambos gobiernos, cuyos respectivos funcionarios no se ponían de acuerdo en cuál era la forma óptima de garantizar la seguridad de los pozos mexicanos, en vista de la violencia revolucionaria y el nacionalismo imperantes en el país.

Otro problema internacional era con la supuesta presencia de agentes alemanes en México. También para las potencias centrales el petróleo mexi-

²⁷ FO, 371, vol 3242, fol. 30543, FO. a lord Reading, tel. 645, 16 de febrero, 1918.

²⁸ ADE (Archivo del Departamento de Estado, Washington), 812.6363/411, M. L. Requa a F. L. Polk, 10 de julio, 1918.

cano era importante, ya que podrían debilitar significativamente la ofensiva aliada si lograban cortar su suministro. Por tal razón llevar a cabo actos de sabotaje y la posible destrucción de los pozos petroleros mexicanos fue gran preocupación alemana, así como fue preocupación aliada el tratar de impedirlo.

IV

En la perspectiva interna mexicana el petróleo también tuvo un papel importante. Proveyó una fuente considerable de ingresos por los impuestos a la producción y a la exportación. Antes de la Revolución habían sido casi inexistentes los primeros, y relativamente bajos los segundos. La ley minera de 1887, había exentado casi por completo de imposición federal y estatal al carbón y al petróleo. La ley petrolera de 1901 garantizaba la libre importación de materiales y productos destinados a la producción petrolera. Además, autorizaba a los explotadores el uso de terrenos federales, que podían ser comprados a precios bajos. Con esta legislación atractiva para la producción petrolera en México, Porfirio Díaz había querido estimular el desarrollo de esa industria.²⁹

El gobierno de Madero fue el primero en cobrar impuestos a la producción. En junio de 1912, en contra de lo establecido por la ley de 1887, decretó un impuesto especial de veinte centavos mexicanos por tonelada de petróleo crudo, que era cobrado en forma de timbres para uso comercial. Poco después el estado de Veracruz decretó un impuesto de siete a veinticinco centavos por tonelada. Bajo el gobierno del general Huerta, el impuesto federal de veinte centavos fue incrementado a 75 centavos, que, según los productores, era el 50% del precio bruto.³⁰

Después de la caída de Huerta, los constitucionalistas, que desconocieron todos los actos del dictador, redujeron el impuesto federal a veinte centavos, como durante la administración de Madero, pero insistían en que este impuesto debería pagarse en oro, el único patrón estable de cambio. Sin embargo, poco a poco Carranza fue elevando los impuestos. A mediados de 1914, los aumentó a 60 centavos, también pagaderos en oro.³¹

Carranza se fue ganando la enemistad de las compañías petroleras con una serie de decretos que las hacían temer la falta de seguridad y garantías para seguir produciendo en México. El 7 de junio de 1915, lanzó un decreto en

²⁹ ADE 812.6363/124, C. Miller (cónsul estadounidense en Tampico), a W. J. Bryan, 2 de julio, 1914.

³⁰ El precio por tonelada de crudo era de aproximadamente 3 pesos. Los productores alegaban que la imposición de 75 centavos era casi del 50% del precio del petróleo crudo ya que además del impuesto federal estaban los impuestos estatales, así como las tarifas a la exportación.

³¹ Archivo de Venustiano Carranza (CONDUMEX, México), decreto del 23 de julio, 1914.

Veracruz que suspendía todo trabajo de explotación y exploración, perforación de nuevos pozos, construcción de redes de distribución, oleoductos, etc., hasta que se elaborara una nueva legislación sobre el petróleo. La pena por contravenir esta disposición era la confiscación o destrucción de las propiedades. Las quejas de las compañías a sus respectivos gobiernos no se hicieron esperar.³² Sin embargo, después del pago de los impuestos correspondientes se pudieron reanudar los trabajos.

Más tarde la Constitución de 1917 causó gran preocupación a las compañías petroleras, pues el artículo 27 devolvía a la Nación la propiedad del subsuelo. En este punto las compañías recibieron el apoyo de sus gobiernos, que dirigieron a Carranza protestas contra la Constitución, sosteniendo que no protegía a los inversionistas extranjeros contra tratamientos arbitrarios. Poco después de promulgada la nueva Constitución, Carranza impuso la ley del timbre para todos los productos derivados del petróleo. Al año siguiente, el 19 de febrero de 1918, decretó impuestos muy altos a todas las tierras petrolíferas.³³

Importa destacar, en el tema de los impuestos a la industria petrolera, que el gobierno de Carranza sólo podía cobrarlos en el territorio bajo su control, que incluía los puertos de exportación de Tuxpan y Tampico. Después de que el caudillo independiente, Manuel Peláez, ocupó los campos petroleros, Carranza podía percibir los impuestos a la exportación, pero no a la producción. Dicho de otra forma, también para México, y no sólo para las potencias, el valor del petróleo era no sólo comercial, sino estratégico. Aquí, el personaje que desempeñó un papel central fue Manuel Peláez.³⁴ Su base de poder fue la ocupación de los campos petroleros, con una milicia que los defendió tanto del gobierno de Carranza como de los posibles ataques de agentes alemanes.

Antes de dedicarse a las actividades militares, Peláez había sido terrateniente en la región de la Huasteca, administrando el rancho de su padre en

³² FO. 372, vol. 2395, fol. 5023, 16 de enero, 1915, Cowdray a Nicolson; FO. 371, vol. 2395, fol. 6427, Cowdray a Nicolson, 18 de enero, 1915.

³³ Este decreto fue duramente resentido por los productores de petróleo en México. Uno de los representantes de las compañías petroleras, James Garfield, viajó a México para negociar su modificación. Las empresas estadounidenses habían formado un frente común para la defensa de sus intereses: reunidas en la Asociación de Productores de Petróleo en México, presionaban a varios funcionarios del gobierno norteamericano, para enviar representaciones al gobierno mexicano, con el objeto de modificar la legislación que tantas dificultades le estaba creando. Véase R. Freeman Smith, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*. The University of Chicago Press, Chicago, 1972, p. 126; O'Brien, *op. cit.*, p. 122.

³⁴ C. Cumberland, *The Mexican Revolution, the Constitutionalist Years*, University of Texas Press, Austin, 1974, p. 251; J. Silva Herzog *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana*, Utopía, México, 1976, p. 218; B. Rojas, *Chronique et Sociologie de la Revolution Mexicaine (1910-1920)*. Le Groupe Carrera Torres/Cedillo, Tesis de Tercer Ciclo, Montpellier, 1976, p. 132. Rojas tuvo acceso a los archivos de la Secretaría de la Defensa (ahora cerrados), donde se guarda el expediente biográfico de Peláez.

Tierra Amarilla. Algunos de los principales pozos de la región, estaban en tierras que la familia Peláez había arrendado a las compañías petroleras. En los inicios de la revolución constitucionalista, Peláez había arrendado a las compañías petroleras, asimismo había militado en las filas carrancistas, pero en 1914 desertó para apoyar a Villa y a la convención. En noviembre de 1914, se estableció con sus seguidores en la región productora de petróleo, y poco después comenzó a pedir préstamos forzosos a las compañías petroleras. Estos *préstamos* se convirtieron rápidamente en una fuente de ingreso estable que Peláez extraía de las empresas a cambio de protección.³⁵ Aunque eran las compañías las que aportaban el dinero (e incluso armas, más adelante) el Departamento de Estado y la Foreign Office no sólo estaban al tanto del *chantaje*, sino que lo alentaban. Esto daba origen a una situación anómala, dado que Peláez se estaba levantando en armas contra el gobierno, que Estados Unidos y Gran Bretaña habían reconocido como el legítimo de México, si bien la Gran Bretaña sólo había otorgado el reconocimiento *de facto*.

Que Peláez estuviese bien pagado y armado desde el exterior, hizo posible no sólo que permaneciera como una fuerza independiente en México, sino que se aliara con otros grupos con los que tenía un común denominador: la voluntad de derrocar a Carranza. Peláez se mantuvo en contacto estrecho con varios grupos anticarrancistas, dirigidos por Zapata, en Morelos; Félix Díaz y Guillermo Meixueiro, en Oaxaca; los hermanos Cedillo y Carrera Torres, en la Huasteca; Higinio Aguilar, que dominaba la parte sur de Veracruz; Domingo Arenas, Marcelo Caraveo, Alejandro Chao, etc. Eventualmente, cuando Peláez ya se había establecido como un revolucionario próspero, usó su poder económico para atraer hombres leales a otros caudillos. Era fácil para estos soldados abandonar a su jefe anterior, para unirse a las fuerzas de Peláez, ya que éste les podía pagar un salario mientras que otros caudillos, financieramente menos afortunados, encontraban difícil alimentar y armar a sus soldados, y menos aún, darles un salario regular.³⁶

En un principio a los gobiernos norteamericanos y británicos, les pareció que Peláez era villista, y que estaba cobrando el chantaje de parte de Villa. Así, cuando aquél exigió a las compañías los primeros 25 000 pesos, bajo la amenaza de inutilizar las bombas de los oleoductos, a principios de mayo de 1915, el Departamento de Estado instruyó a su agente George Carothers que pidiera a Villa, girara órdenes a Peláez para no interferir con la producción. Sir Cecil Spring Rice, embajador británico en Washington, pidió por su parte al agregado naval de su país que hablara con Hugh L. Scott, para que éste utilizara su influencia con Villa, para persuadirlo de dejar en paz los campos

³⁵ ADE 812.6363/259, J. Daniels al secretario de la Marina transmitiendo mensaje del U.S.S. Nashville, 26 de enero 1917; 812.6363/312, H. Walker a G. Auchincloss, 9 de septiembre de 1917.

³⁶ J. Womack, *Zapata and the Mexican Revolution* Penguin Books, 1968, pp. 423, 427, 466f.

petroleros.³⁷ Sin embargo, el asunto estaba fuera de la esfera de influencia de Villa, puesto que Peláez, que contaba con tropas propias, se había establecido como un caudillo militar autónomo.

Las peticiones de Peláez a las compañías petroleras fueron bastante exitosas: lord Cowdray estaba preparado a pagar protección (con moderación), no sólo para proteger los pozos de una posible destrucción, sino para evitar el peligro de que se inutilizara todo el campo petrolero.³⁸ El Departamento de Estado también estuvo de acuerdo en que la mejor política era pagar, aunque bajo protesta.³⁹

Peláez estaba consciente de que para preservar su poderío militar necesitaba mantener el control del distrito petrolero, así que poco a poco fue incrementando sus fuerzas en el área, que mantuvo bajo su dominio hasta que Carranza fue finalmente eliminado en 1920. A fines de 1915, la mayor parte del distrito petrolero estaba en manos de los carrancistas con la excepción de la zona estratégica, donde estaban localizados los pozos, y donde Peláez tenía una fuerza de 600 a 800 hombres con la que había logrado un control *de facto*. Las fuerzas de Peláez efectuaban redadas continuas en los poblados vecinos y en los campos de petróleo. En esta época todavía no había peleas regulares entre los rebeldes de Peláez y las fuerzas gubernamentales. Carranza podía enviar expediciones contra Peláez, pero no lograban vencer a los rebeldes gracias a las tácticas guerrilleras de las fuerzas de éste.

Durante este periodo era bastante real el peligro de una intervención armada norteamericana; los petroleros, particularmente lord Cowdray, temían que si tal invasión llegaba a suceder el gobierno destruiría los campos y las propiedades de las compañías petroleras. Por eso pagaban gustosamente a Peláez, para que las protegiera. Gracias al abastecimiento de dinero y armas que las compañías le daban, Peláez, incrementó el control del distrito. Para fines de 1916 y principios de 1917, pudo fortalecerse y aumentar el número de sus hombres a cuatro mil. Se estableció entonces como el jefe efectivo en toda el área del norte de Veracruz, entre los ríos Pánuco y Tuxpan, y los principales pozos petroleros. El gobierno de Carranza perdió el control de un área considerable, aunque los puertos de Tampico y Tuxpan aún estaban en sus manos.⁴⁰

La fuerza que Peláez había adquirido, le permitió como mencionamos, establecer alianza con otros líderes rebeldes; gracias a esto se calculaba que

³⁷ FO. 372, vol. 2399, fol. 53187, Spring Rice a FO. tel. 495, 1 de mayo, 1915; vol. 2399, fol. 53733, Spring Rice a FO., tel. 504, 3 de mayo, 1915; vol. 2399, fol. 54101, Hohler a FO., tel. 142, 4 de mayo, 1915.

³⁸ FO. 371, vol. 2399, fol. 54101, minuta; vol. 2399, Spring Rice a FO. tel. 513, 4 de mayo, 1915.

³⁹ ADE 812.6363/303, H. Walker a Lansing, 7 de agosto 1917; 812.6363/312, Walker a Marvin, adjunto a Walker a Auchincloss, 9 de septiembre, 1917.

⁴⁰ FO. 371, vol. 2962, fol. 158788; Hewett (vicecónsul británico en Tampico) a H. C. Cummins 6 de junio, 1917.

podía contar con fuerzas de alrededor de 30 000 hombres en las tres Huastecas (Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas).⁴¹

Probablemente gracias a la confianza que le daba este apoyo, Peláez lanzó un manifiesto el 5 de mayo de 1917, declarándose abiertamente en contra del gobierno constitucionalista presidido por Carranza. En este manifiesto Peláez declaraba su adhesión a la Constitución de 1857 y denunciaba *la idiotez* de la de Querétaro. Y con respecto a la guerra europea, Peláez declaró:

...sostendremos y defenderemos nuestra actitud de la más completa neutralidad, pero tenemos que dejar claro que aunque nos declaramos neutrales, no abandonaremos los intereses que los beligerantes tienen en la región que dominamos, y que vamos a defender estos intereses sean quienes sean sus propietarios.⁴²

Dado que los alemanes no tenían ninguna propiedad en la región petrolera, esta afirmación era grata para los oídos de los aliados, que con este manifiesto recibieron seguridad de que Peláez protegería sus fuentes de abastecimiento contra los alemanes.

Peléez debía el éxito de su movimiento a las compañías; examinemos pues, con más detalle las circunstancias que llevaron a éstas y a sus gobiernos a subsidiar a Peláez de buena gana e incluso a pensar en él como el posible sucesor de Carranza y, para ello jugar con la idea de reforzarlo para que pudiera llevar a cabo un movimiento rebelde exitoso contra el presidente constitucionalista.

En primer lugar, los campos petroleros mexicanos sufrían constantes amenazas de la administración carrancista, que había aumentado constantemente los impuestos y amenazaba con terminar las concesiones. En los primeros meses de 1915, las autoridades constitucionalistas empezaron a gravar productos que estaban exentos desde la administración de Madero, además de amenazar repetidamente a la industria con suspender, de los trabajos previos, a la explotación mientras no se efectuara una revisión radical de las leyes existentes.⁴³ En realidad el peligro que más temían los inversionistas petroleros extranjeros, era el artículo 27 de la nueva Constitución, que estipulaba el control público de los recursos del subsuelo y que sancionaba expropiaciones en

⁴¹ Archivo de Cowdray, A-3, P. G. a J. B. Body, reporte sobre líderes en armas contra Carranza, junio, 1917.

⁴² Archivo de Cowdray, A-3, traducción del manifiesto 5 de mayo 1917, firmado en Tantocoyuca por M. Peláez y C. Enríquez.

⁴³ FO. 371, vol. 2395, fol. 6023, lord Cowdray a Nicolson, 15 de enero 1915; vol. 2397, fol. 23920, Hohler a FO., 252, enero 1915; vol. 2398, fol. 49437, *El Aguila* a FO. 22 de abril, 1915. Esta comunicación en particular contenía una grave amenaza de Cowdray: *A menos que se proteste de manera inmediata y efectiva a Washington el resultado será desastroso para El Aguila (cuyos) envíos de combustóleo al almirantazgo serán indefinidamente interrumpidos.*

el caso de utilidad pública. Esto presentaba severas restricciones a la libertad casi completa que habían tenido las compañías antes de la revolución, y se pensó que estas amenazas a una industria lucrativa y estratégicamente vital, podían evitarse si el control de la zona productora de petróleo estaba en manos de un líder independiente en oposición armada contra el gobierno constitucionalista. Carranza había perdido ese control ante Peláez; en esa situación, en la cual la expropiación no sólo no era viable, sino que la producción no podía ser gravada. Carranza, por tanto, sólo podía contar con los impuestos a la exportación, pues aún controlaba los puertos de salida.

Otro factor que llevó a las compañías a apoyar a Peláez, fue que durante este periodo de relaciones tensas entre México y Estados Unidos, abundaban los rumores sobre la posibilidad de que Estados Unidos desembarcara a los marinos para proteger los campos petroleros; en caso de que tal cosa sucediera, el gobierno constitucionalista había dejado claro que incendiaría los pozos petroleros.⁴⁴ Los funcionarios del Departamento de Estado y la Foreign Office, diferían acerca de cuál era la medida más adecuada para garantizar la seguridad de las instalaciones petroleras.

Gran Bretaña había llegado a un acuerdo con Estados Unidos en el sentido de que correspondía a este último la responsabilidad de proteger el área petrolera, aunque lord Cowdray y la Foreign Office dudaban de la capacidad norteamericana para cumplir su promesa de otorgar todas las garantías de seguridad. Cuando la intranquilidad en el área aumentaba lord Cowdray sugería a la Foreign Office el envío de un buque de guerra británico a Tuxpan.⁴⁵ Algunos funcionarios de la Foreign Office estaban de acuerdo con lord Cowdray en que *el interés más vulnerable y vital en este momento, son los pozos de petróleo. Si podemos enviar una fuerza que desembarque en el área, para proteger los pozos, deberíamos hacerlo*. Sin embargo, otros estaban en contra y consideraban que, una intervención armada británica en México, no debería siquiera considerarse *sería una completa locura*, no sólo porque Gran Bretaña no contaba con efectivos navales extras para enviar a México, sino porque esta intervención no contaría con la venia de Estados Unidos.⁴⁶

Las opiniones también se encontraban divididas acerca de cuán aconsejable sería una intervención norteamericana en el área. En marzo de 1916, Spring Rice informó que el acorazado norteamericano Kentucky había sido enviado a Tampico por si hubiera problemas en el distrito.⁴⁷ Un año más tarde, el Director de Inteligencia Militar británico informó a la Foreign Office que

⁴⁴ FO. 371, vol. 2400, fol. 7762; S. Pearson & Son a FO., 11 de junio, 1915; vol. 2699, fol. 51116; FO. a Spring Rice, tel. 685, 17 de marzo, 1916; vol. 2700, fol. 109289, Hohler a FO., tel. 234, 6 de junio, 1916; vol. 2702, fol. 117824, Hohler a FO. tel. 258, 18 de junio, 1916.

⁴⁵ FO. 371, vol. 2699, fol. 45960, minuta de M. por Bunsen, 14 de marzo, 1916.

⁴⁶ FO. 371, vol. 2704, fol. 173317, minuta por R. Sperling, 31 de agosto, 1916.

⁴⁷ FO. 371, vol. 2699, fol. 55460, Spring Rice a FO., tel. 942, 22 de marzo, 1916.

Estados Unidos ya había trazado un plan de acción en caso de que Carranza tratara de capturar el área donde estaban los pozos.⁴⁸

El plan consistía en enviar 15 000 hombres por mar desde Galveston y 4 000 por tierra desde Brownsville, que llegarían a Tampico en tres días. El director de inteligencia militar agregó que el momento era inoportuno para que Estados Unidos emprendiera una aventura militar en México y sugirió que Peláez podría evitar esta intervención, ya que estaba dispuesto, y era capaz de impedir que Carranza se apoderara de los campos petroleros, si se le proveía con suficientes armas y municiones.⁴⁹

Estos planes de intervención, sin embargo, no llegaron a concretarse. Existían varias razones para dudar acerca de las ventajas de efectuar una intervención militar en México, tanto desde el punto de vista norteamericano como desde el inglés. El Departamento de Estado consideraba que las amenazas del gobierno constitucionalista de destruir los pozos petroleros eran más *bluff* que reales, ya que no hubiera convenido privarse de un ingreso considerable en impuestos de exportación. En segundo lugar, no había disponibles suficientes fuerzas estadounidenses para efectuar un desembarco, y los ingleses estaban muy conscientes de esto.⁵⁰ El Departamento de Estado consideraba que, para tener éxito la operación de desembarco tendría que ser rápida y con gran fuerza, para lo cual se requerirían entre 5 000 y 10 000 hombres, de los que no disponía. En tercer lugar, las cancillerías extranjeras estaban conscientes de los peligros que tendría cualquier intervención extranjera en México, y sobre todo de una estadounidense: uniría a todas las facciones en armas en México, que probablemente formarían un frente común para repeler al enemigo, *la única contingencia que los obligaría a actuar en conjunto*.⁵¹

El gobierno de Wilson, especialmente después de la entrada de Estados Unidos en la guerra, temía y quería evitar cualquier agresión militar desde México, y a partir de su declaración de guerra hizo lo posible para no dar pretexto para que esta agresión ocurriera.

El Secretario de Estado Robert Lansing, dijo al embajador británico, Spring Rice, en abril de 1917 (es decir poco después de que Estados Unidos entrara en la guerra), que su gobierno no quería emprender ninguna acción agresora en

⁴⁸ Existían rumores de que Carranza quería lanzar una campaña para recuperar el control del área petrolera; hecho que las compañías querían evitar.

⁴⁹ FO. 371, vol. 2959, fol. 77834, Director de Inteligencia Militar a FO. 15 de abril, 1917.

⁵⁰ Spring Rice había reportado que el Secretario de Estado Lansing, le había confiado que las fuerzas militares norteamericanas serían insuficientes en caso de guerra. Las fuerzas norteamericanas se reducían a 40 000 hombres, y *para llevar a cabo una guerra con México y efectuar una ocupación de largo plazo se necesitarían por lo menos 200 000, y era difícil saber dónde se podrían reclutar, excepto con un gran retraso*. FO. 371, vol. 2701, fol. 118840, Spring Rice a FO., comunicado 321, 9 de junio, 1916.

⁵¹ FO. 371, vol. 2701, fol. 117821, Spring Rice a FO. tel. 1864, 18 de junio, 1916.

los campos petroleros, ya que esto justificaría el ataque de México a los Estados Unidos.⁵²

Para 1917, la opinión que prevaleció finalmente, no sólo en Estados Unidos, sino en Gran Bretaña, fue que había que evitar a toda costa una intervención del primero en los campos petroleros. Los intereses privados en ambos lados del Atlántico temían que los disturbios ocasionados por tal intervención pondrían en peligro la seguridad de las instalaciones.

Aparte de la intervención armada, cuestión sobre cuya conveniencia, tanto las compañías como los gobiernos, tenían sus dudas, existía la cuestión del reconocimiento de Carranza. Las compañías norteamericanas sugerían al Departamento de Estado que antes de otorgar el reconocimiento *de jure*, debería exigir garantías al gobierno constitucionalista sobre la seguridad de las inversiones y las propiedades de extranjeros.⁵³ El punto crucial era, según los inversionistas norteamericanos, obtener garantías de que el artículo 27 de la Constitución no sería retroactivo. La administración de Wilson, sin embargo, no aceptó estas sugerencias, en vista de que las tensiones en las relaciones germano-norteamericanas iban en aumento, y eventualmente se declaró la guerra. Wilson necesitaba ocupar toda su atención en la situación europea, y la inestabilidad política al sur de la frontera no le convenía. Decidió entonces tratar de estabilizar al gobierno constitucionalista, y le otorgó reconocimiento diplomático *de jure*, incondicional y sin reservas, el 31 de agosto de 1917.

Confrontado con el reconocimiento estadounidense y viendo que la Foreign Office no parecía dispuesta a seguir los pasos del Departamento de Estado, Cowdray empezó a presionarla para que reconociera a Carranza *de jure*. A pesar de ser un hombre muy influyente en los círculos políticos ingleses (Cowdray era un miembro prominente del Partido Liberal), sus presiones no tuvieron efecto alguno.

Probablemente como represalia contra la Foreign Office por no aceptar sus sugerencias, aunque también quizá como la simple defensa de sus intereses comerciales, Cowdray decidió terminar con dos importantes negocios en México: anular su sociedad con el gobierno mexicano en el Ferrocarril de Tehuantepec y vender sus acciones en *El Aguila* a un *ciudadano norteamericano* (léase Standard Oil, que en principio estaba interesada en las propiedades de Cowdray en México). Esta operación hubiera privado a Gran Bretaña del control directo de una importante fuente de petróleo y hubiera incrementado la dependencia inglesa del petróleo norteamericano.

Desde mayo de 1917, Cowdray había propuesto a la Foreign Office que el gobierno británico compartiera los riesgos de su compañía, directa o indirectamente, por lo menos durante la guerra. La respuesta fue que el gobierno

⁵² FO. 371, vol. 2959, fol. 79290, Spring Rice a FO., tel. 1010, 17 de marzo, 1917.

⁵³ Diario de Chandler P. Anderson (contratado por el Comité de Propietarios Norteamericanos en México, para ser su representante legal), 13, 15 y 19 de noviembre; 26 y 29 de diciembre, 1916. FO. 371, vol. 2706, fol. 250103, Spring Rice a FO., comunicación 954, 1 de diciembre, 1916.

británico se oponía a poseer parte de territorio mexicano, pues esto podría crear problemas con Estados Unidos, que seguramente invocaría la enmienda Lodge.⁵⁴

En noviembre de 1917, Cowdray solicitó permiso al Consejo Británico de Comercio para vender sus acciones en *El Aguila*. El Consejo rehusó el permiso, después de consultarlo con el almirantazgo. La base legal de esta decisión fue el Acta de Defensa del Reino Unido, que prohibía la venta, en tiempo de guerra, de intereses británicos a cualquier persona de otra nacionalidad. Cowdray recibió un consuelo: Foreign Office se encargaría de pedir a Washington que otorgara la misma protección a los pozos de *El Aguila*, que a los de propiedad norteamericana.⁵⁵

De la exposición anterior se pueden sacar las siguientes conclusiones: Durante la Primera Guerra Mundial, el petróleo se convirtió en una materia prima vital, no sólo porque las armadas más importantes estaban convirtiendo los sistemas de combustión de los barcos de carbón a petróleo, sino porque ésta fue la primera guerra motorizada. En México casi la totalidad de las compañías explotadoras de petróleo eran extranjeras, norteamericanas y británicas. La escasez de otras fuentes y el rápido agotamiento de las reservas para uso militar, hicieron que el petróleo mexicano adquiriera una importancia estratégica crucial, y que las grandes potencias se interesaran en influir en la situación interna mexicana, para garantizar el flujo de petróleo. El producto creó antagonismos comerciales entre las compañías que lo extraían, refinaban, distribuían y exportaban. Esta competencia y antagonismo trascendieron a los gobiernos de las potencias, que no llegaban a un acuerdo sobre cuál era la mejor forma de proteger ese abastecimiento. También ocurrieron fricciones entre las compañías petroleras y sus propios gobiernos, pues en esta situación de crisis internacional, el interés nacional estaba por encima de los intereses privados.

⁵⁴ FO. 371, vol. 2960, fol. 103294, minutas, 19 de mayo, 1917.

⁵⁵ FO. 371, vol. 2964, fol. 239881, Comité del Petróleo de Su Majestad a FO., 17 de diciembre, 1917.

CAMBIOS DE MATIZ EN LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE MEXICO: LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Roberto Gutiérrez R.
El Colegio de México

Antecedentes

Para efectos de este trabajo es necesario recordar, muy generalmente, algunos de los elementos que configuran las etapas más características del modelo de desarrollo económico reciente de México. Así, es indispensable no perder de vista que el proceso de desarrollo que da a la economía mexicana su carácter semi-industrializado no nació por generación espontánea. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, es resultado de la reversibilidad del modelo primario exportador, o de crecimiento hacia afuera, que fue una respuesta a la crisis del sistema capitalista mundial de 1929-1932 y que condujo a la retracción a los mercados internacionales y obligó a los países exportadores de materias primas a buscar métodos para lograr la realización de la producción dentro de sus propios límites geográficos.¹ La instrumentación de este modelo se vio favorecida en México por la política cardenista que, ante la necesidad de incorporar a la vida económica a diversos sectores marginados, coadyuvó a la ampliación del mercado interno y sentó las bases del proceso de industrialización que habrá de definir los rumbos de la economía mexicana a partir de los años cuarenta. De esta forma, el actual esquema de desarrollo puso sus cimientos a fines de los años treinta, aunque la consolidación del proceso de sustitución de importaciones, el rompimiento con el modelo primario exportador y el inicio en firme de la industrialización sólo se dan después de la Segunda Guerra Mundial.²

¹ Un trabajo clásico en este tema es el de María Concepción Tavares, "El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, núm. 1, Naciones Unidas, 1974.

² En este punto resulta conveniente la lectura del trabajo de Miguel S. Wionczek: "El crecimiento latinoamericano y las estrategias de comercio internacional en la pos-

Desde 1945 hasta la actualidad, el proceso de sustitución de importaciones, o modelo de crecimiento hacia adentro, tiene dos periodos: el que se extiende hasta mediados de los años sesenta, conocido como periodo "fácil" de sustitución de importaciones, y el más reciente, que viene aparejado con la maduración del llamado modelo de desarrollo estabilizador, conocido como etapa "difícil" de sustitución de importaciones. Esta etapa es particularmente importante como punto de partida del presente trabajo, porque en ella se estancó la dinámica de la sustitución de importaciones, lo cual condujo a muchos tratadistas a formular serios cuestionamientos al modelo de desarrollo imperante y a sugerir su remplazo. Las críticas más consistentes aparecieron a partir de 1974 y se agudizaron en 1976 y 1977, cuando la economía mexicana sufrió la primera recesión verdaderamente significativa desde el inicio del proceso de industrialización. El problema del modelo de crecimiento hacia adentro ya no era sólo que se había quedado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero y que no había logrado consolidarse en la de bienes intermedios y de capital, sino también que algunas ramas centrales de la actividad industrial habían mostrado tendencias regresivas, es decir, habían disminuido su índice de sustitución de importaciones.³ Como consecuencia, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la deuda externa aumentaron a niveles insostenibles.

Cuando México y los otros países de América Latina eligieron el modelo de sustitución de importaciones con el objeto de alcanzar un desarrollo interno propio y autosostenido, lo hicieron por eliminación y parcialmente por imitación. Lo primero, porque era la única opción aparente respecto al modelo de crecimiento hacia afuera. Por imitación, porque se pensó en términos de lo que ahora se puede considerar una teoría rostowiana pura; es decir, que al copiar los patrones de industrialización de los países desarrollados se alcanzarían niveles de bienestar económico y social similares. De alguna manera se consiguió imitar los patrones de acumulación; sin embargo, los de consumo, dada la pequeñez de nuestros mercados internos, nunca se han podido asemejar. Hoy existe consenso no sólo en que el modelo se adoptó linealmente y a ultranza,

guerra", en *Lecturas*, núm. 16, Fondo de Cultura Económica. En este ensayo el autor recuerda, para no ser determinista: *i)* que la sustitución de importaciones en América Latina tiene sus raíces desde fines del siglo XIX; *ii)* que el gran impulso a la industrialización de la región se dio durante la Primera Guerra Mundial, la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial; *iii)* que a partir de 1945 el crecimiento de la demanda mundial se hace comparativamente más lento, y *iv)* que la sustitución de importaciones no corresponde a un patrón cronológico en todos los países de la región.

³ En este trabajo no cabe señalar una a una las ramas de la producción industrial en las que el índice de sustitución de importaciones se estancó o retrocedió durante los setenta. Una de las más relevantes es la de metálicas básicas. Al respecto se puede medir la participación de la oferta nacional en la demanda, rama por rama, recurriendo a las cifras de *Producto Interno Bruto y Gasto, 1970-1979* del Banco de México. También se puede partir de los cálculos ya elaborados por el Departamento de Economía Mexicana del CIDE que aparecen en el número 2 de *Economía Mexicana*.

sino en que se subestimaron los efectos desfavorables, sobre todo en la concentración del ingreso, la heterogeneidad estructural y los desequilibrios intersectoriales, regionales y de balanza de pagos. Se abrigaba la esperanza de que el proceso de sustitución de importaciones quedara totalmente concluido a fines del decenio de los sesenta, época en que América Latina lograría mayor independencia financiera, un gran acercamiento a la autosuficiencia productiva en todos los sectores y suficiente capacidad para producir manufacturas e incluso otro tipo de bienes con mayor valor agregado, capaces de competir en los mercados internacionales.⁴

Al paso de los años se pudo comprobar que la dependencia respecto de los países industrializados sólo cambió de forma. En el periodo de crecimiento hacia afuera se requerían sus mercados para colocar la producción; en el de crecimiento hacia adentro se requería, sobre todo, de sus inversiones directas, su ciencia y tecnología y su capital financiero.

En aras de las bondades de la sustitución de importaciones, México y América Latina se abrieron al capital transnacional y permitieron la entrada virtualmente incondicional de empresas extranjeras que se encargarían de producir internamente los bienes que antes se importaban. Al cabo de algunos años, los países de la región se dieron cuenta no sólo de que habían hipotecado a estas empresas una parte importante de sus economías, sino de que los desequilibrios económicos y financieros con el exterior en mucho se explicaban por ellas. El saldo de la inversión extranjera directa pronto se volvió deficitario.⁵ El capital financiero internacional, anidado en la región bajo condiciones extremas de seguridad, mostró una volatilidad asombrosa cuando por razones políticas dicha seguridad parecía debilitarse. Esta es una constante que aún se mantiene.

En cuanto a la tecnología importada, se descuidó su selección y adecuación a las necesidades de la región, sobre todo en lo que atañe a la de absorción de fuerza de trabajo. Hasta fechas recientes, el problema del desempleo no recibió mayor atención. En México, el sector agropecuario era fuerte hasta el decenio de los sesenta y la expulsión de mano de obra del campo a la ciudad permitía en cierta medida estimular el proceso de industrialización. Se aceptó en muchos casos la fórmula de "llave en mano", es decir el trasplante total de la tecnología importada. En este caso se importaban incluso los productos más sim-

⁴ La tesis de que América Latina concluiría el proceso de sustitución de importaciones, en todas sus fases, a más tardar a fines de los años sesenta, se manejó por muchos años dentro de la CEPAL. Véase Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

⁵ Es bien sabido que en los primeros años de colocación de inversiones extranjeras directas en México su saldo fue positivo, pero que pronto se tornó negativo. En 1970, la relación de pagos de dicha inversión (compra de bienes y servicios y contratación de empréstitos) fue de 2.24, debido a que los pagos fueron de 882.1 millones de dólares y los ingresos de 364.1 millones. En 1977 el coeficiente llegó a 3.69 (1 772.6 millones de dólares de pagos contra 318.2 millones de ingresos), según cifras del Banco de México

ples requeridos para instalar las plantas en cuestión. En otros casos dichos productos se elaboraban internamente, pero con técnicas extranjeras. México tuvo que esperar hasta los años setenta para revisar a fondo su legislación sobre inversión extranjera. Es cierto que ningún país de América Latina contaba con una política de ciencia y tecnología capaz de prever las necesidades futuras de personal técnico calificado, que lograra desarrollar procesos productivos adecuados a las necesidades de sus economías. El milagro japonés, basado fundamentalmente en la copia o adaptación de tecnologías extranjeras, aún estaba en proceso de gestación y, por tanto, no se podría tomar como un paradigma.

Los desequilibrios de la producción y la necesidad de importar bienes y servicios para dar continuidad al modelo de desarrollo provocaron saldos negativos permanentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para financiarlos hubo que recurrir al endeudamiento externo. Esto acentuó aún más la dependencia. Al paso de los años, los egresos por concepto del servicio de la deuda se hicieron tan grandes que llegaron a situarse casi al mismo nivel de los ingresos por financiamiento. La contratación de empréstitos para destinarlos al pago del servicio de la deuda se volvió una práctica común, que se conocería como “círculo vicioso del endeudamiento”.

El eje tradicional del desarrollo

En México, el sector que desde los años sesenta se convirtió en el eje más dinámico y en principal indicador de la concentración del ingreso fue el productor de bienes de consumo duradero (automóviles, línea blanca, aparatos electrodomésticos, etc.). Esto se explica tanto por su velocidad de respuesta a los cambios en la capacidad de gasto de la economía, como por los destinatarios de su producción: personas con ingresos medios altos. Las principales características del sector productor de bienes de consumo duradero son:

- a) Realización de la producción con base en la demanda de los estratos que concentran la más elevada porción del ingreso.
- b) Campañas de comercialización intensivas y amplias, que elevan el costo de este tipo de bienes y propician el aumento del precio de venta, lo que conduce a un margen de beneficios particularmente alto, concentrado en un número muy reducido de empresas, con capital generalmente transnacional.
- c) Facilidades de crédito a los compradores, para alentar las ventas.
- d) Modificación permanente de los bienes producidos, con vistas a competir, más que mediante una guerra de precios, por diferenciación de los productos.
- e) Bajo cociente de consumidores por tipo de producto, lo que propicia, por una parte, un alto costo por tipo de bien —o por modelo—, y por otra, un número muy grande de modelos respecto al tamaño del mercado.
- f) Barreras a la entrada al mercado de nuevas empresas, determinadas sobre todo por el monto del capital de arranque; la innovación tecnológica; el acceso

a las materias primas y a los factores productivos adecuados, y la disponibilidad de financiamiento, tanto nacional como extranjero.

La dinámica del sector productor de bienes de consumo duradero en el decenio de los setenta, comparada con la de otros sectores, permite apreciar en qué medida había llegado a ser el eje del modelo de desarrollo económico de México (véase el cuadro 1).

Excepto en 1976 y 1977, cuando la producción de bienes de consumo duradero crece a tasas menores que el PIB, en los demás años aumenta más rápido que éste, que los bienes no duraderos, las manufacturas en su conjunto y el propio sector industrial. La tasa media de crecimiento de la industria productora de bienes de consumo duradero en el periodo 1972-1980 llega a 10.2% mientras que la del PIB es 5.8%, la del sector industrial 7.1% y la de manufacturas 6.4%.

Un ejemplo significativo de la dinámica de la industria productora de bienes de consumo duradero es su rama más fuerte, la automotriz, que después de registrar tasas negativas en el periodo 1975-1977, que promediaron 8.9%, alcanzó en 1978, 1979 y 1980 incrementos de 29.3, 16.8 y 6.4 por ciento, respectivamente (mientras tanto, el PIB crecía 7.0, 8.0 y 7.4 por ciento, respectivamente). Esto demuestra la alta elasticidad de esta rama a las variaciones del PIB, ya sea a la baja o al alza, y de paso indica los sectores que más se benefician de la reactivación económica que México ha logrado en los últimos años.

Empero, la dinámica del sector productor de bienes de consumo duradero no se corresponde con la velocidad de distribución del bienestar en la sociedad. Los beneficios de la producción de estos bienes se han concentrado en un estrato muy reducido de la población, de manera que el excedente que ha extraído del aparato económico sólo marginalmente ha recirculado hacia los estratos más desprotegidos. Ya hay muchos trabajos en los que se analizan los problemas de empleo, distribución del ingreso, concentración de la actividad económica, heterogeneidad estructural, desequilibrios intersectoriales, etc., por lo que en éste no se examinarán.⁶

El nuevo eje del desarrollo

Es evidente la vulnerabilidad natural del eje tradicional del modelo de desarrollo ante las disminuciones de la demanda efectiva. Dicho modelo requiere de permanentes estímulos exógenos y eso sangra la economía. El gobierno mexicano está consciente de ello. Así lo demuestran los ajustes fiscales de 1979 y 1980 y el cierre temporal de la posibilidad de ingresar al GATT. Se han hecho intentos por dar un carácter de autosuficiencia al aparato productivo y a los

⁶ Al respecto se recomienda el de Arturo Huerta *El modelo de desarrollo económico reciente en México*, tesis, Universidad de Nuevo León, 1974.

Cuadro 1

VARIACION PERSONAL ANUAL DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y DEL PIB, 1972-1980

<i>Concepto</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>TMC*</i>
PIB	7.3	7.6	5.9	4.2	1.7	3.2	7.0	8.0	7.4	5.8
Industria	9.3	8.9	7.2	4.7	2.7	3.5	10.0	10.3	7.8	7.1
Manufacturas	8.3	8.7	6.7	4.0	2.8	3.4	8.8	9.2	5.6	6.4
Bienes de consumo	8.1	8.3	4.3	4.3	2.4	4.2	7.0	9.3	4.8	5.8
No duradero	7.8	7.2	2.5	3.9	2.8	5.5	5.0	7.4	3.1	5.0
Duradero	10.7	15.3	14.5	6.6	0.6	-3.4	18.4	18.8	12.7	10.2

* TMC: Tasa media de crecimiento.

FUENTE: Banco de México.

mecanismos de generación de ingresos. Se busca aumentar el ahorro interno y reformular el modelo tradicional de sustitución de importaciones. Permanentemente se hacen ajustes a la política económica. El cambio más importante registrado en los últimos años ha sido la endogenización, por parte del Estado, de la variable central del modelo de acumulación. Esto es trascendental y marca una pauta claramente definida del desarrollo económico de México en los próximos años. Al tomar en sus manos la "palanca" del modelo de desarrollo, el Estado ha despojado parcialmente al sector privado de este privilegio. Ahora ya no es la industria de bienes de consumo duradero la más dinámica, o al menos la que mejor proyecta las tendencias de crecimiento del producto. Durante los últimos años, esta primacía la ha tenido que compartir con la parte de la industria petrolera dedicada a exportar hidrocarburos. Con esto, el Estado tiene posibilidades reales de concretar un modelo de desarrollo económico autónomo. Es importante recordar cómo se concretó este proceso.

Las contradicciones de la economía acumuladas a lo largo del periodo de crecimiento hacia adentro plantearon, en 1976, la necesidad de hacer modificaciones significativas en las relaciones comerciales y financieras de México con el exterior. El endeudamiento externo del sector público, por razones de negociación con el FMI, perdió importancia como factor de equilibrio del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Era necesario reforzar la capacidad de la economía para generar divisas. Resulta conveniente repasar las principales cifras sobre el déficit en cuenta corriente y el endeudamiento que determinan el desequilibrio externo de México en los últimos años:

a) El déficit acumulado en cuenta corriente de la balanza de pagos de 1951 a 1979 (sólo en 1955 se registró superávit) fue superior a 25 000 millones de dólares, de los cuales más de 80% se generó durante los años setenta.

b) La participación del déficit en el PIB pasó de 1.7% como promedio anual en los años sesenta a 3.0% en los setenta.

c) La deuda externa acumulada del sector público pasó de representar 12.7% del PIB, en 1970, a 25.5% en 1979 (en 1977 se alcanzó el nivel sin precedente de 30.9%).

d) El coeficiente de solvencia con el exterior (servicio total de la deuda dividido entre exportaciones de bienes y servicios) se incrementó de 0.26 en 1970 a 0.62 en 1979. De seguir esta tendencia, en seis años más, a lo sumo, el total de ingresos por exportación tendría que destinarse al servicio de la deuda externa.

e) A partir de 1976, sobre todo debido a las altas erogaciones por intereses de la deuda externa, la balanza de servicios dejó de ser superavitaria, por lo que se empezó a incrementar el saldo deficitario de la cuenta corriente en su conjunto (tanto balanza de servicios como balanza comercial).⁷

⁷ Calculado con base en cifras de los informes anuales del Banco de México y de *Producto Interno Bruto y Gasto, 1970-1979*.

Ante estas contradicciones, el Estado mexicano recurrió a un nuevo eje de desarrollo que permitiera una eficiente generación de divisas. El razonamiento para colocar la exportación de hidrocarburos en este sitio —tal como lo indica el discurso gubernamental— se basó en algunas consideraciones que se exponen a continuación, sin que ello signifique que necesariamente se comparten:

a) El gran crecimiento de las reservas de hidrocarburos desde los primeros meses del gobierno de López Portillo.

b) El hecho de que Pemex es la empresa con mayor número de personal ocupado en México y que su crecimiento es capaz de generar empleos, tanto en la propia industria petrolera como en otras ramas de la economía.

c) La realidad innegable de que los hidrocarburos no cuentan con sustitutos cercanos a corto plazo, capaces de disminuir su consumo en los mercados internacionales (demanda inelástica), por lo que no existían barreras para colocarse como empresa proveedora en el mercado mundial. Las únicas barreras que podría tener Pemex (tecnología y financiamiento) estaban superadas gracias a su larga experiencia como empresa independiente y a la facilidad para contratar préstamos, al disponer de recursos reales para pagarlos.

d) La seguridad que ofrecía saber que los hidrocarburos son recursos manejados por técnicos y personal mexicanos (Pemex fue la primera empresa petrolera nacionalizada del Tercer Mundo). Gracias a ello parecía factible planear racionalmente su uso y explotación, de acuerdo con los objetivos globales del desarrollo nacional, y se podía evitar que, como en el caso de los bienes de consumo duradero, esta industria orientara su expansión en función de los intereses de empresas o inversionistas extranjeros.⁸

e) La posibilidad de que se mantuviera baja por largo tiempo la elasticidad-precio de la demanda de los hidrocarburos, permitiendo con ello un margen de utilidad relativamente más alto en su comercialización internacional que el de otros productos que integraban la canasta de exportaciones de México.

f) La viabilidad a corto plazo del petróleo para contribuir a resolver problemas ancestrales de la economía mexicana y reducir las presiones sociales que éstos generaban.⁹

Además de estos factores, hubo consenso en que los objetivos básicos del desarrollo económico de México debían ser el aumento del nivel de ingreso y de los márgenes de ocupación de la fuerza de trabajo. Estos dos objetivos son teóricamente complementarios: el incremento del ingreso nacional implica aumentos en el nivel de empleo. Para lograrlo, la estrategia consistió en afectar el gasto nacional a través de alguno o algunos de sus componentes: consumo personal, inversión privada, gasto gubernamental y comercio exterior.

⁸ Hay más argumentos sobre las desventajas de perder el control de la economía en Donald B. Keesing, "El financiamiento externo y los requerimientos de plena modernización en México", en *Foro Internacional*, núm. 61, El Colegio de México, julio-septiembre de 1975, p. 4.

⁹ La velocidad con que se desarrolló el área petrolera del Golfo de Campeche muestra hasta dónde existía esta viabilidad a corto plazo.

En un principio, el petróleo brindó la posibilidad de atacar los problemas de la economía en dos frentes, el externo y el de gasto gubernamental. Las grandes erogaciones estatales necesarias para reforzar la capacidad productiva de Pemex tenían la virtud de saldarse de manera ampliada, con un rezago en el tiempo relativamente corto, con exportaciones de hidrocarburos. Posteriormente, el poder multiplicador del gasto gubernamental y la seguridad de contar con recursos reales muy cuantiosos de un alto valor internacional, así como algunas medidas importantes de política económica entre las que destaca la congelación de los precios de los energéticos, permitieron reactivar los dos componentes restantes, consumo personal e inversión privada. El aumento en pleno de los componentes del gasto bruto total trajo consigo lo que es actualmente la economía mexicana.

Una economía con tendencias a la petrolización

El costo más doloroso —aunque no necesariamente el más preocupante— de la expansión petrolera de México ha sido la inflación. Ante tasas de crecimiento del producto de 7% en 1978, 8% en 1979 y 7.4% en 1980, la inflación fue de 17, 22 y 30 por ciento, respectivamente. Esto quiere decir que, en promedio, por cada punto de crecimiento del PIB la inflación aumentó 3 puntos. En el decenio de los sesenta esta relación fue menor a la unidad, e incluso en los primeros seis años de la década de los setenta, cuando México registró la fase más fuerte de la recesión económica, fue de aproximadamente 2. La demanda total de la economía creció en los últimos años, de acuerdo con cifras preliminares, 1.5 veces más que el producto. Es obvio que los ingresos petroleros no son los únicos responsables de la inflación. Otro tanto se debe a los precios de los bienes y factores importados; a la aplicación del impuesto al valor agregado, a partir de 1980; a la inelasticidad en la oferta de diversas ramas y sectores de la economía (cuellos de botella); al aumento exorbitante de la tasa de interés; a la flexibilidad que tienen los comerciantes para fijar los precios de bienes y servicios, e incluso a la psicología del consumidor.

El problema de los cuellos de botella ha sido particularmente serio. Desde 1978, el Banco Mundial sugirió que México abriera su economía para superarlos. Con excepción de los bienes y servicios que no es factible adquirir en el extranjero, como algunos propios de los sectores energético, de transporte y de la construcción, todo lo demás se puede importar, decía el Banco Mundial, asegurando que de no satisfacer las presiones de la demanda, la inflación sería mayor. Además, ¿qué otra cosa podía hacer México con las divisas sino importar recursos reales del exterior?¹⁰ En cierta medida México ha seguido la receta.

¹⁰ Véase Banco Mundial, *Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects, 1977-1982*, México, diciembre de 1978. Este liberalismo del comercio exterior de México llevó a las importaciones de bienes de consumo a aumentar 80% en

Aunque el Gobierno rechazó el ingreso al GATT, es bien sabido que en 1980 disminuyó los aranceles y en muchos casos eliminó los permisos previos de importación "en todas las actividades en que la oferta interna reconocía insuficiencias".¹¹ Hoy en día circulan por los mercados de México no sólo bienes de capital e intermedios, sino también bienes de consumo no duradero, de lujo y suntuarios. Uno de los sectores con más problemas de insuficiencia es el agropecuario, que realizó en los últimos años las importaciones más cuantiosas de su historia y que en 1980, por primera vez, tuvo saldos negativos en su comercio con el exterior. De acuerdo con cifras preliminares las importaciones agropecuarias superaron en dicho año los 8.5 millones de toneladas y representaron 16% del valor de las importaciones totales.¹²

Después de la reactivación del sector industrial en 1978 y 1979, con tasas de crecimiento de 10 y 9.5 por ciento, respectivamente, esta tasa se redujo a 7.8% en 1980. El impacto más significativo se observó en la producción de manufacturas (su crecimiento fue de 5.6%), lo que se reflejó en una participación menor de estos bienes en las exportaciones totales de mercancías y en que el crecimiento nominal de las exportaciones no petroleras fuera de sólo 1.3% con respecto a 1979, lo que significa una disminución en términos reales. La economía mexicana trabaja al límite de su capacidad. Frente a estas presiones, se ha hecho evidente que la infraestructura portuaria no es suficiente; que las redes ferroviarias son insuficientes y obsoletas (hasta principios de 1981 continuaban parados en la frontera norte del país más de 3 000 furgones cargados), y que existen serias presiones hacia adelante y hacia atrás en las industrias siderúrgica, cementera, petrolera, petroquímica y de bienes de capital, por lo que ha sido necesario hacer compras importantes al exterior para no frenar el ritmo de crecimiento de la economía ni sacrificar la plataforma de producción petrolera de 2.7 millones de barriles diarios de petróleo crudo, que se esperó alcanzar en 1981. El hecho de que estas compras se concentren desde 1970 en más de 80% en el renglón de bienes de producción (en 1980 llegaron a 87%, como se ve en el cuadro 2), demuestra la existencia de estrangulamientos en el sector industrial, y de paso el estancamiento y en algunos casos el retroceso del proceso de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital durante los años setenta y principios de los ochenta. Esto, que por razones de la alta tasa de crecimiento del producto se puede justificar en el corto plazo, será un obstáculo por vencer en los años futuros.

Sin embargo, las importaciones no son la única salida de divisas a que se ha recurrido. Otra es la exportación de capitales. Desde 1978, México planeaba

1979 y 142% en 1980, por supuesto muy por arriba de las del resto de productos importados. Véase Banco de México, *Informe Anual 1980* (preliminar), p. 85.

¹¹ David Ibarra Muñoz, *Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, 1981*, p. VII.

¹² Para un seguimiento del comercio exterior del sector agrícola durante los últimos años, véase: "La balanza comercial de productos agrícolas", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 7, México, julio de 1980, p. 689.

comprar un banco privado europeo. Poco tiempo después ingresó, por intermedio de Pemex, como accionista mayoritario de la empresa refinadora Petronor de Bilbao, España, y participa actualmente en programas de ayuda financiera a países con escasos recursos petroleros en el área de Centroamérica y el Caribe. Además, es bien sabido que ha multiplicado sus reservas monetarias internacionales,¹³ amén de haber aumentado su participación en el capital social de diversos organismos financieros internacionales, entre ellos el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además de intensificar sus importaciones de recursos reales, aumentar su inversión directa e indirecta en el extranjero, y recurrir a las demás prácticas señaladas, con el ritmo actual de las exportaciones petroleras México tendrá que recurrir probablemente a otras medidas para usar las divisas de este origen. A corto plazo, las más viables son el pago anticipado de una parte importante de la deuda externa del sector público y la intensificación de los programas de coconversión con otros países para reforzar la planta productiva nacional.¹⁴ Si se observa la participación del endeudamiento externo del sector público en el PIB en los últimos años, será fácil comprobar que México ha logrado una gran autosuficiencia financiera.¹⁵ El coeficiente ahorro interno/PIB aumentó de 19% en 1976 a 23% en 1980.¹⁶ Cuando dicho coeficiente llegue a 27%, que se considera el nivel óptimo, México podría dejar de recurrir al endeudamiento externo y tendría la opción de saldar por anticipado parte de los compromisos actuales de deuda externa.¹⁷

13 Las reservas monetarias internacionales de México, incluyendo oro y plata, eran de 1 411 millones de dólares a fines de 1976; a fines de 1979 llegaron a 3 088 millones de dólares. De esta manera, pasaron de 0.6 a 0.8 por ciento del total mundial en igual periodo. Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, julio-septiembre de 1980.

14 Claro que no se debe excluir la posibilidad del despido de los recursos petroleros. Esto se da fundamentalmente a través del consumo suntuario, aunque también puede haber inversión conspicua (correctas innecesarias, edificios no prioritarios, etc.). Además, tampoco se debe soslayar que, como otros países exportadores de hidrocarburos, México pueda recurrir a lo que se ha llamado en algunos círculos el "cinturón de seguridad de los recursos petroleros", que consiste en la inversión bancaria en el extranjero. Esto sería un caso extremo, puesto que las alzas de precios del crudo han mostrado que es preferible mantener los recursos petroleros bajo tierra, que venderlos para depositar las divisas en bancos extranjeros. También puede haber bajas temporales en la exportación de petróleo o en los precios internacionales del crudo, que sin embargo no anularán la tendencia a largo plazo.

15 Sin embargo, hay que reconocer que el problema del endeudamiento externo aún es muy serio, debido a que México es el país en vía de desarrollo con mayor deuda externa del mundo, después de Brasil, y que el coeficiente de solvencia (pago del servicio de la deuda/exportaciones totales de mercancías y servicios) sigue siendo muy alto: 0.36 en 1976 y 0.62 en 1979. Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

16 David Ibarra Muñoz, *op. cit.*, p. 3.

17 El modelo que considera que 27% es el nivel óptimo del coeficiente ahorro interno/PIB se encuentra en René Villarreal, "El petróleo como instrumento de desarrollo y de

Cuadro 2

ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES DE MEXICO, 1970-1980
(MILLONES DE DOLARES)

	1970	1972	1974	1976	1977	1978	1979	1980
<i>Total</i>	2 460	2 718	6 057	6 030	5 890	7 714	11 985	18 572
Bienes de consumo	528	608	676	311	417	447	1 002	2 426
Bienes de producción	1 932	2 110	4 733	5 216	4 624	7 267	10 983	16 146
Materias primas y auxiliares	798	918	3 007	2 706	2 537	5 286	7 406	11 028
Bienes de inversión	1 134	1 192	1 726	2 510	2 087	1 981	3 577	5 118
No clasificados	—	—	647	503	849	—	—	—

NOTA: Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

FUENTE: Banco de México, S.A., *Informe anual*, varios años.

Hay muchas posibilidades para intensificar los programas de coinversión entre México y otros países con el objeto de reforzar la planta productiva nacional. Las altas tasas de crecimiento y la insuficiencia tecnológica nacional así lo indican. Lo importante es saber definir las condiciones. Uno de los ejemplos más recientes de ello es la firma, el 18 de febrero de 1981, de un convenio de cooperación conjunta entre México y Francia, que da facultades a este país, entre otras cosas, para transferir tecnología, brindar capacidad técnica y aumentar las inversiones conjuntas. Otras necesidades perentorias que se materializarán a corto plazo en proyectos de coinversión con diferentes países son la electrificación de la red ferroviaria; la construcción de la segunda etapa de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; la comunicación por ferrocarril entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, a través del Istmo de Tehuantepec (Proyecto Alfa-Omega); la construcción de los cuatro puertos industriales que señala el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (Tampico, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Salina Cruz); la ampliación de la capacidad de almacenamiento de petróleo crudo en el Golfo de México, la ampliación del puerto petrolero de Pajaritos, Veracruz; la construcción de plantas productoras de tubería de gran diámetro; la construcción del puerto petrolero de Dos Bocas, Tabasco; la instalación de nuevas redes del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en el Distrito Federal; el reforzamiento de la industria alimentaria, etcétera.

Para sostener esta dinámica del aparato industrial y al mismo tiempo mantener tasas de crecimiento del producto de 8.0% durante el decenio de los ochenta, como se plantea en el Programa de Energía, no parece haber otra opción que continuar aumentando las exportaciones de hidrocarburos.¹⁸ Esto reforzará la tendencia a la monoexportación que actualmente vive el país y que se dio más que nunca en 1980, cuando las exportaciones de petróleo y derivados llegaron a representar dos terceras partes de las exportaciones totales de mercancías. Sólo el petróleo crudo representó 61% de dicho total, como se muestra en el cuadro 3.

Existe una discusión conceptual respecto a qué se entiende por monoexportación. Generalmente se acepta que un país es monoexportador cuando más de 50% de sus ventas externas depende de un solo producto. De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, un país es petrolero cuando al menos tres cuartas partes de sus exportaciones de mercancías están constituidas por

negociación internacional: México en los ochenta", *El Trimestre Económico*, núm. 189, México, enero-marzo de 1981.

¹⁸ En el Programa de Energía se establece que el producto puede crecer 8.0% anual durante los años ochenta sin exportar más de 1.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas natural. Sin embargo, por otra parte se señala que, por razones técnicas, la producción máxima de petróleo y gas no podrá exceder en ningún periodo de 8 a 10 millones de barriles diarios de petróleo crudo equivalente. Si por alguna circunstancia se llegara a este nivel de producción, habría más excedentes para exportar que los previstos.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MEXICO, 1970-1980¹
(MILLONES DE DOLARES)

	1970	1972	1974	1975	1976 ^p	1977 ^p	1978 ^p	1979 ^p	1980 ^p
<i>Total</i>	1 281.3	1 665.2	2 850.0	2 861.0	3 315.8	4 418.4	5 832.2	8 555.5	15 307.6
Agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura y pesca	621.2	786.3	802.5	814.8	1 185.8	1 439.0	1 600.2	1 943.8	1 544.2
Industrias extractivas	216.2	201.9	465.0	737.8	834.8	1 288.4	2 093.9	4 008.9	10 381.4
Petróleo y sus derivados	38.4	21.4	123.2	460.0	557.0	1 029.4	1 805.0	3 789.3	9 429.6
Metales y metaloides	177.9	280.5	341.8	277.7	277.9	259.0	288.9	219.6	951.8
Industrias manufactureras	443.9	677.0	1 434.3	1 186.9	1 190.8	1 611.0	2 008.9	2 446.7	3 378.8
Otros no clasificados	—	—	148.1	121.5	104.4	79.8	120.3	156.3	3.2

1. Se excluyen las operaciones de empresas maquiladores. Incluye revaluación.

p. Preliminar.

NOTA: Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

FUENTES: Banco de México, S. A., *Indicadores Económicos*, varios números; Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, e IMCE.

petróleo. En función de esto, México ya es un país monoexportador o está a punto de serlo. La economía tendrá serias dificultades para revertir, al menos parcialmente, esta tendencia. Se necesitaría mantener en un millón de barriles diarios las exportaciones de petróleo crudo y aumentar las de los productos restantes a una tasa anual superior a 10% para que en 1985, o un poco después, disminuyera a 50% el coeficiente de las exportaciones petroleras en las exportaciones totales de mercancías. Evidentemente, esto parece difícil, puesto que el Programa de Energía establece exportaciones de petróleo más ambiciosas. Además, sería antieconómico dejar ociosa la capacidad que se está instalando en la actualidad para aumentar la producción. El problema ya no es exportar 1.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo, sino si se rebasará esta cifra.¹⁹ En esto pueden influir muchos factores, además de las necesidades internas de divisas. Destaca, sobre todo, la urgencia de dar un mayor dinamismo a los sectores no petroleros, lo que implica negociar con los países que disponen de recursos tecnológicos, financieros y humanos más avanzados. Estos países, casi sin excepción, son importadores de hidrocarburos. Resulta difícil pensar en productos elaborados por México diferentes al petróleo que les puedan ser de tanta utilidad como este energético.

En México se habla con insistencia de la nueva capacidad negociadora del Estado gracias al petróleo. Sin embargo, a fines de 1980, cuando los excedentes exportables difícilmente llegaban al millón de barriles diarios,²⁰ ya estaban comprometidos los 1.5 millones de barriles de exportación (véase el cuadro 4). Antes que partir del principio de que a mayores ventas de petróleo hay mayor poder de negociación, es conveniente recordar que aun sin petróleo México es un país importante para las potencias industriales, por el tamaño de su población y su situación geográfica. Es preciso reelaborar la política de negociación con el exterior, debido a que de continuarla habría que aumentar aún más los compromisos de venta de hidrocarburos. Además, incluso aceptando que el petróleo proporciona un mayor poder de negociación, esto no va asociado con una mayor independencia económica; por el contrario, dado que los problemas centrales de las divisas petroleras son la capacidad administrativa y la base tecnológica, la dependencia del exterior, lejos de disminuir, se acentúa.

Muchos observadores han señalado que la tendencia a la monoexportación (o la monoexportación misma) no constituye un problema serio, puesto que es reversible; que el problema sería la monoproducción. Este análisis general-

¹⁹ Si con las exportaciones promedio de 828 000 barriles diarios de petróleo en 1980 México tuvo serios problemas de absorción de divisas y de inflación, vale preguntarse que sucederá si se alcanza la meta de exportar 1.5 millones de barriles diarios en 1981, es decir, 81% más que ese año. Esta tasa es muy superior al crecimiento de 54.5% promedio anual que se registró de 1975 a 1980.

²⁰ En todos los meses de 1980 las exportaciones de petróleo crudo estuvieron por abajo de un millón de barriles diarios, excepto en septiembre y octubre cuando llegaron exactamente a esa cifra. SHCP, Dirección General de Aduanas.

Cuadro 4

PROGRAMA DE EXPORTACIONES MEXICANAS
DE PETROLEO CRUDO PARA 1981

	<i>Barriles diarios</i>	<i>Participación %</i>
Estados Unidos	733 000	48.8
España	220 000	14.6
Japón	100 000	6.7
Francia	100 000	6.7
Suecia	70 000	4.7
Canadá	50 000	3.3
Israel	45 000	3.0
Brasil	40 000	2.7
India	30 000	2.0
Jamaica	13 000	0.9
Panamá	12 000	0.8
Filipinas	10 000	0.6
Guatemala	7 500	0.5
Costa Rica	7 500	0.5
Nicaragua	7 500	0.5
El Salvador	7 000	0.5
Honduras	6 000	0.4
Haití	3 500	0.2
Yugoslavia	3 000	0.2
Otros	35 000	2.3
<i>Total</i>	<i>1 500 000</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Petróleos Mexicanos.

mente lo hacen en función de la experiencia de los países que integran la OPEP. En éstos, el proceso de industrialización ha sido más lento. Sin embargo, para México las cosas pueden empeorar si no se toman las medidas pertinentes. A ello obedece la preocupación de diferentes sectores por diversificar las exportaciones de manufacturas; por aplicar técnicas más intensivas en el uso de la mano de obra; por liberar más gradualmente el comercio exterior;²¹ por reforzar el sector agropecuario; por estimular la producción de bienes de capi-

21 Aun siendo gradual, la política de apertura del comercio exterior es muy debatible. Varios sectores sugieren mantener los permisos previos de importación y rechazan la eficacia de los aranceles. Consideran que el estancamiento de algunas ramas y sectores de la economía en la sustitución de importaciones durante los años setenta es resultado del menor proteccionismo. Véase Sepafin, *Industria manufacturera: efectos de la nueva política de comercio exterior*, mimeo, México, 1980.

tal; por elaborar una auténtica política de ciencia y tecnología;²² por hacer una selección efectiva de la inversión extranjera directa y, en general, por replantear la política de sustitución de importaciones.

A pesar de la diversidad de problemas que México afronta, la insuficiente capacidad de absorción de la mano de obra sigue siendo el problema más serio de la economía. Para crear empleos (el desempleo abierto es de 8% y el disfrazado de 47.5% de la PEA) es necesario, entre otras medidas, mantener ritmos elevados de crecimiento del producto. Se considera que el objetivo del pleno empleo se podría alcanzar a fines del presente siglo si se mantiene la tasa actual de absorción de la fuerza de trabajo de 4.2% promedio anual, establecida como meta en el Programa Nacional de Empleo 1980-1982.²³ Una de las medidas complementarias más importantes es el reforzamiento del sector agropecuario, con lo cual se espera lograr el triple objetivo de aumentar el producto, lograr la autosuficiencia alimentaria y retener con ocupación productiva a los campesinos en su lugar de origen. Los dos instrumentos básicos son el Sistema Alimentario Mexicano, que busca garantizar la autosuficiencia de productos básicos con la intervención del Estado en los procesos de comercialización y crédito de riesgo compartido, además de la rehabilitación de distritos de riego y otras medidas, y la Ley de Fomento Agropecuario, que pretende aumentar la productividad campesina y ampliar la frontera agrícola, mediante la asociación de diferentes agentes de la producción de dicho sector.²⁴ En ambos instrumentos es muy importante la tecnificación del campo y el suministro de semillas mejoradas y fertilizantes. Por ello, una parte significativa de los ingresos petroleros se canaliza hacia este fin. De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, el sector agropecuario absorberá en este año 25% del total de recursos del petróleo, esto es, 66 600 millones de pesos, como se aprecia en el cuadro 5.

La multiplicidad de desequilibrios y necesidades de la economía hacen difícil renunciar al objetivo de mantener tasas elevadas de crecimiento del producto. Hasta fechas recientes, la política seguida era táctica: consistía en la aplicación

²² La falta de planeación científica y tecnológica hasta hace pocos años y la necesidad de contar con cuadros técnicos y teóricos y mano de obra calificada han llevado a las autoridades educativas y laborales de México a reconocer que, para sostener el ritmo actual de crecimiento económico, será necesario, en el corto plazo, importar cerebros y técnicos y que se tendrán que redoblar esfuerzos para adiestrar la mano de obra, con objeto de que crezca al ritmo de las necesidades del país. Esto, aunado a los problemas planteados a principios del trabajo sobre la necesidad de desarrollar internamente o adaptar las tecnologías importadas a las necesidades de México, hace que en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 se sugiera elevar el gasto nacional en este rubro, respecto al PIB, de 0.61% en 1978 a 1% en 1982.

²³ México es un país eminentemente de jóvenes. De cada cuatro personas, sólo una trabaja y sostiene a las tres restantes. En función de este problema, las fuentes de empleo que se creen en el futuro deberán ser intensivas en el uso del factor trabajo.

²⁴ Las implicaciones sociales de la Ley de Fomento Agropecuario no serán analizadas aquí, sin que con ello se quiera soslayar su importancia.

Cuadro 5

MONTO Y DESTINO DE LOS RECURSOS PETROLEROS, 1980 y 1981
(MILES DE MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

	1980		1981	
Recursos del petróleo	211.6	100.0	417.8	100.0
Ahorro de Pemex	55.3	26.1	151.3	36.2
Impuestos de exportación ¹	156.3	73.9	266.5	63.8
Asignación	211.6	100.0	417.8	100.0
Inversión Pemex ²	55.3	26.1	151.3	36.2
Gasto de otros sectores	156.3	73.9	266.5	63.8
Agropecuario	38.2	18.1	66.6	15.9
Comunicaciones y transportes	31.2	14.7	53.3	12.8
Bienestar social	37.5	17.7	64.0	15.3
Industrial, excepto Pemex	23.9	11.3	42.6	10.2
Estados y municipios	25.5	12.1	40.0	9.6

1 Adicionalmente Pemex paga por concepto de impuestos internos 29 700 y 41 200 millones en 1980 y 1981, respectivamente.

2 Representan 44.5% y 97.2% del total del Programa de Inversiones de Pemex para 1980 y 1981, respectivamente.

FUENTE: *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981*.

intermitente de la activación y el freno. Se forzaba el aumento de la actividad de la economía mediante políticas de gasto público que la hacían crecer a tasas superiores a las naturales. Cuando los déficit financieros y en cuenta corriente ya no se podían financiar con endeudamiento interno y externo, se los frenaba deliberadamente. Las experiencias más recientes son la de 1971 y, en parte, las de 1976 y 1977. En la actualidad, los ingresos petroleros están postergando la aplicación de este recurso. Sin embargo, los problemas que se han presentado podrían conducir a su uso, no por falta de recursos, sino por exceso de ellos; es decir, por problemas de inflación y de cuellos de botella. Hasta ahora, el gobierno mexicano ha rechazado rotundamente esta posibilidad. La exposición de motivos del *Presupuesto de Egresos de la Federación de 1981* aclara que no se frenará la economía para disminuir la inflación y ya no aventura una cifra tope de crecimiento durante el año, como lo hizo hasta el presupuesto de 1980, sino que sólo se plantea el objetivo de reducirla con relación a la del último año.²⁵

²⁵ *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981, op. cit.*, pp. XXIII, XXXI y XXXII. Empero, la posibilidad de que los ingresos petroleros sean menores a los progra-

En 1980 el promedio de exportaciones de petróleo crudo fue de 828 000 barriles diarios. Si en 1981 el promedio llegara a 1.225 millones de barriles diarios, al final del año se tendrán divisas por más de 16 000 millones de dólares, a los precios actuales (no se incluye el gas natural). Al finalizar el sexenio, y suponiendo exportaciones de 1.5 millones de barriles diarios en 1982, a un precio promedio de 40 dólares por barril, los ingresos totales de divisas del periodo 1980-1982 habrán sido de aproximadamente 50 000 millones de dólares. Con exportaciones de 1.1 millones de barriles diarios y precios más conservadores, en el Plan Global de Desarrollo (1980) se estimaba que estos ingresos serían, en el período señalado, 40 000 millones de dólares; por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial los había estimado un año antes en 23 000 millones de dólares. Lo anterior quiere decir que el Estado tendrá una capacidad de gasto superior a la prevista en 1979 y 1980, lo que seguramente exacerbará las presiones inflacionarias. Este es el precio más alto que se tendrá que pagar por alcanzar altos niveles de crecimiento económico.

Según las consideraciones anteriores, la política económica y la planeación todavía parecen inconsistentes y contradictorias. Por una parte se busca aumentar el empleo de la fuerza de trabajo y consolidar la capacidad productiva del país. Por otra, desde principios del sexenio se planteó que uno de los objetivos básicos de la política económica a mediano plazo sería el abatimiento de la inflación. Hoy vemos que la manera como se ha conducido la política económica ha hecho que estos objetivos sean contradictorios. En los plazos corto y mediano ya no parece muy factible forzar al aparato productivo para mantener elevado el ritmo de crecimiento del producto;²⁶ más bien, continuarán aumentando indiscriminadamente las importaciones, sin que ello logre contener la inflación. Esto es grave porque el costo social puede ser mayor que los beneficios del crecimiento económico. La inflación atenta contra las políticas de redistribución del ingreso, ya que propicia la concentración del capital. Además, afecta la rentabilidad en sectores con precios fijos, o sujetos a la competencia internacional, y esto aumenta las importaciones y reduce la competitividad en el exterior de muchos productos mexicanos. Por otra parte, cuando los problemas se agravan la inflación crea interrogantes en la política cambiaria y esto se convierte en pretexto para la retracción de la inversión de muchos sectores. Si esto sucede, se afecta el ritmo de crecimiento del producto.

En la magnitud y con las características que se conocen, la inflación es una experiencia relativamente novedosa para el México de la posguerra, como

mados puede inducir a bajar el gasto y con ello la tasa de crecimiento del PIB. Véase la nota 14, *supra*.

²⁶ Una metáfora de un diario de Estados Unidos dice, al respecto, que el Gobierno está tratando de activar su economía petrolera a tasas anuales de crecimiento de 8.0%, pero el vehículo se construyó para trabajar a un ritmo más lento. México no debería buscar una expansión de su economía superior a 6.5%; Alan Robinson, "Inflation Could Dash Mexican Oil Hopes", *The Journal of Commerce*, 16 de enero de 1981.

también lo fue el estancamiento con inflación de mediados del decenio de los setenta. En los años ochenta, las presiones inflacionarias serán posiblemente mayores que en las dos décadas anteriores, como lo muestra la evolución del producto y de los precios de las economías industrializadas en los últimos años. Empero, que haya inflación en el mundo no implica necesariamente que México padezca de alzas de precios mayores. Hay que reconocer que la parte más importante de la inflación en México se explica por fenómenos internos.²⁷

El problema central de la política económica actual es mantener ritmos elevados de crecimiento del producto sin afectar el nivel de precios. Si se atiende al segundo problema, se podría pensar en la posibilidad de aplicar una política monetaria menos expansiva, pero que redujera el costo del crédito; una política de control de precios más rígida; un reforzamiento de la producción de bienes de consumo básico, y una disminución del ritmo de crecimiento del producto. Esto último implicaría no alcanzar las metas de política económica y social establecidas en los planes y programas de desarrollo, lo que tiene también, como la inflación y los cuellos de botella, un costo político e histórico considerable. De lo anterior se sigue que la planeación está restringiendo el radio de maniobra de la política gubernamental. Si éste es el caso, resulta perentorio replantear los objetivos y metas.

Aunque se mantenga en los próximos años a la política de empleo como la política central (algo lógico y fundamental en un país en desarrollo), sería necesario reforzar la lucha antinflacionaria y adecuar los instrumentos de política económica y social para evitar contradicciones entre ellos mismos y entre ellos y los objetivos. Combatir la inflación implica reforzar el papel rector del Estado en la economía; primero, interviniendo más directamente en la fijación de precios, y segundo, controlando más las variables monetarias, sobre todo la tasa de interés. En gran medida, la reprogramación de objetivos e instrumentos está en función de lo que sucede en el sector petrolero. El ritmo actual de crecimiento del producto es resultado sobre todo del ritmo de crecimiento de la producción y de las exportaciones de hidrocarburos. Dadas las tendencias a la petrolización de la economía y el ritmo creciente de la inflación, no parece aventurada la opción de disminuir el ritmo de crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos. Hacerlo significa replantear el papel que el sector petrolero desempeña actualmente en la economía y redefinir sus implicaciones futuras.

27 En México, los precios al consumidor han crecido en los últimos años mucho más rápidamente que los de los países con los que guarda más estrechas relaciones comerciales. Con base 100 en 1975 para todo el mundo, en julio de 1980 el índice de precios de México llegó a 265.6, el de Estados Unidos a 152.9, el de Alemania Federal a 122.6, el de Japón a 138.1, el de España a 230, el de Francia a 165.2 y el de Venezuela a 171.4. Véase Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, op. cit. Lo mismo se puede decir de la tasa de interés que México paga a sus acreedores internacionales. Son bien conocidas las condiciones preferenciales de interés y de plazo en que ha contratado los últimos créditos.

La planeación a mediano y largo plazo

Hasta este momento, quizá en parte porque el petróleo apareció de manera poco menos que sorpresiva, el único esquema de desarrollo que se conoce, o que de alguna manera se puede inferir, es el de coyuntura (1981-1982). Ante el empantanamiento del modelo de sustitución de importaciones, las perspectivas de desarrollo de la economía mexicana no aparecen en un horizonte del todo claro. El ámbito del modelo de sustitución de exportaciones, que muchos autores han planteado como una opción para suceder a aquél, tiene un radio de acción limitado.²⁸ Así, se sugiere exportar productos en los que podrían perder interés las economías industrializadas, debido al dinamismo de sus sectores de punta. Sin embargo, hoy en día esto no se ha logrado ni siquiera con los productos agropecuarios, como lo demuestran los grandes excedentes de granos que exporta Estados Unidos.

La necesidad de reestructurar la política de exportaciones de México ha llevado a muchos expertos a proponer soluciones imposibles o regresivas. En el primer caso se encuentran los que sugieren el aliento paralelo de las exportaciones de todos los productos industriales, ya que la matriz de relaciones interindustriales está articulada de tal manera que es factible aumentar la producción de una rama y estimular al mismo tiempo la de las otras. Aunque teóricamente esto puede parecer lógico, la práctica demuestra que, si bien México cuenta con importantes excedentes en las industrias petrolera y minera, su producción de acero, cemento y bienes de capital es insuficiente. Aumentar paralelamente la capacidad exportadora de estas ramas implicaría frenar la producción actual de las industrias extractivas y esperar, sin suficientes divisas disponibles, el reforzamiento de las otras industrias; ello, necesariamente, requeriría de mucho más tiempo que los años que restan de este siglo, con los costos sociales inherentes.

Las soluciones regresivas son de quienes ven en Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, e incluso Brasil, ejemplos dignos de que México los siga. Dichos autores admiran la capacidad exportadora de estos países; sin embargo, olvidan que ésta se sustenta en un sector industrial totalmente desnacionalizado (en los cuatro primeros casos, fundamentalmente se trata de maquila) y en sacrificios particularmente severos de la clase trabajadora. Adoptar un modelo de esta naturaleza sería tanto como retornar a lo que se pretende combatir.

Sin desnacionalizar su economía; sin tener que esperar la oportunidad de exportar manufacturas de escaso grado de elaboración; con tasas de ganancia comparativamente bajas, y sin la necesidad de esperar el reforzamiento de los

²⁸ Para una visión introductoria al modelo de sustitución de exportaciones y su posible aplicación al caso de México, véase René Villarreal, "Del proyecto de crecimiento y sustitución de importaciones al de desarrollo y sustitución de exportaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 3, México, marzo de 1975.

sectores menos dinámicos de la economía para emprender la exportación equilibrada de todo tipo de bienes, México tiene en la industria petrolera una posibilidad muy amplia para consolidar la exportación de productos con un considerable valor agregado y una alta tasa de ganancia. Al dar por sentado que el modelo de corto plazo, exportador sobre todo de petróleo crudo y gas natural, ya está operando, lo importante es ver qué se puede hacer en los plazos mediano y largo. La opción más viable en el futuro cercano parecen los productos refinados del petróleo. En el largo plazo lo serían los productos de la industria petroquímica primaria y secundaria. Ninguno de estos productos ha sido desechado de las economías industrializadas por su incosteabilidad; por el contrario, todos ellos pertenecen y participan en los sectores con mayor dinamismo, como lo demuestra que las principales empresas del mundo sean petroleras, y por añadidura petroquímicas y energéticas.

La viabilidad del modelo de sustitución de exportaciones de hidrocarburos primarios por productos refinados y petroquímicos depende, fundamentalmente, de factores políticos y tecnológicos, puesto que la disponibilidad de divisas permite considerar superado el factor económico. Del poder relativo de negociación que da al Estado mexicano la capacidad exportadora de petróleo crudo y gas natural depende la solución de aquellos factores. El planteamiento debe ser muy claro: en tanto México no refuerce su industria de derivados del petróleo y alcance el nivel de los países industrializados, continuará vendiéndoles hidrocarburos primarios. A cambio de esto, buscará que ellos se comprometan a contribuir con tecnología y conocimientos al desarrollo de la industria de refinados, pero sobre todo de la petroquímica, primaria y secundaria. Las negociaciones no sólo tienen que ser de gobierno a gobierno; hay empresas petroleras, como Gulf, Shell, Exxon y British Petroleum que, por su experiencias sobre transferencia de tecnología y la necesidad de mejorar los hidrocarburos —ya sea para venta o para procesamiento— también pueden participar. En la actualidad, México tiene relación directa o indirecta con algunas de ellas. La existencia de una legislación sobre inversión extranjera, las experiencias sobre transferencia de tecnología y la necesidad de mejorar los patrones tradicionales de desarrollo económico, impedirán caer en los errores del pasado, atribuibles a la negociación precipitada y a la constante de los objetivos de industrialización a ultranza.

Un plan de esta naturaleza tiene, al menos, tres implicaciones obvias: *i*) los hidrocarburos, materia prima de las industrias petroquímica y de refinados, son recursos no renovables: *ii*) la industria petroquímica secundaria está en manos de la iniciativa privada, y la administración actual ha manifestado que el Estado a lo sumo llegaría a participar en ella como socio minoritario,²⁹ y *iii*) hay sectores que desconfían de la posibilidad de encontrar mercados para

²⁹ Jorge Díaz Serrano, *Informe del Director General de Pemex, México*, marzo de 1978, p. 15.

los derivados del petróleo. Conviene hacer consideraciones particulares respecto a cada uno de estos puntos.

En lo que se refiere al agotamiento de la materia prima, hay estadísticas muy ilustrativas. A principios de 1981, las reservas probadas de hidrocarburos eran de 60 000 millones de barriles, tres cuartas partes de petróleo crudo y una cuarta parte de gas natural.³⁰ A los ritmos actuales de explotación, la relación reservas-producción es de aproximadamente 59 años para el petróleo crudo y 56 años para el gas natural. Si se mantuvieran constantes las exportaciones de ambos productos en los niveles de principios de 1981 (aproximadamente 1.1 millones de barriles diarios de petróleo crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas natural) y se lograra disminuir a corto plazo la elasticidad-ingreso de la demanda interna de hidrocarburos de 1.7 en el periodo 1975-1979 a entre 1.0 y 1.3 en 1980-1990, como lo plantea el Programa de Energía, la vida de las reservas probadas se prolongaría por lo menos hasta el primer lustro del siglo XXI. Para entonces, aun sin haber incorporado nuevas reservas probadas a las actuales, México podría haber construido el puente energético que va de los hidrocarburos a las otras fuentes de energía.

La prolongación de la vida de los hidrocarburos hasta los años señalados implica algunos cambios en la política petrolera actual. En primer lugar, como ya se anotó, se deberán congelar las exportaciones de petróleo crudo y gas natural en sus niveles actuales, así como tratar de sustituirlas paulatinamente por exportaciones de productos refinados.³¹ En segundo lugar, habrá que disminuir la alta tasa de crecimiento de la demanda interna de ambos productos, lo que implicaría modificar radicalmente los precios actuales; recuérdese que el gas natural es el insumo más importante de la industria petroquímica,³² y que los productos de ésta se utilizarían para reforzar la estructura productiva interna y el sector no petrolero de las exportaciones. Para lograr lo anterior, además de reforzar el papel rector del Estado, habría que cambiar los patro-

³⁰ José López Portillo, *Cuarto Informe de Gobierno, 1980* y Sepafin, *Programa de Energía, 1980*.

³¹ El *Programa de Energía* evidencia la posibilidad de contar con excedentes considerables de productos refinados en el corto plazo, debido a que los programas actuales de Pemex establecen que hasta 1984 habrá suficiente producción de los mismos y a que prevé que se dará prioridad a la producción de gasolinas y kerosinas, que son los refinados de mayor precio en el exterior.

³² El gas natural representa 65 % de los insumos de la industria petroquímica primaria. El resto corresponde a los hidrocarburos líquidos. El precio del gas natural para consumo interno es aproximadamente diez veces menor al del precio del gas natural para exportación, y esta proporción tiende a darse también en el caso de los hidrocarburos líquidos, debido primero, a que los precios internacionales crecen mucho más de prisa que los internos, y segundo, a que Estados Unidos, país que define una parte importante de la política energética mundial, ha decretado la liberación definitiva de los precios del petróleo desde principios de 1981 y no a finales, como se plantea en el segundo plan energético de Carter. Una de las razones más importantes de que en 1979 haya sido de 23 % el aumento en el consumo mexicano de gas natural y de 15 % el de productos refinados, es precisamente la de los precios.

nes de consumo de este energético y otorgarle el valor que realmente tiene. Esto es muy importante, ya que tradicionalmente se ha visto al gas como un subproducto. En 1977 Pemex disponía, entre consumo y pérdidas, de 39% de la producción total de este energético, en tanto que en el petróleo crudo su participación era de 16%.³³ Aunque se sabe que a principios de 1981 el desperdicio de gas natural bajó a menos de 7%, lo que debe haber disminuido el autoconsumo y las pérdidas de Pemex, hay muchos elementos que hacen evidente la poca importancia que se le otorga a este producto, en comparación con otros energéticos, sobre todo el petróleo crudo. En el saldo de la balanza petrolera de México, los únicos productos superavitarios son los hidrocarburos primarios y los productos petrolíferos, en tanto que en petroquímicos aún hay déficit (véase el cuadro 6). Esta contradicción tendrá que revertirse a corto plazo, para que en el futuro se pueda disponer de excedentes.³⁴

Cuando México inició, en 1978, la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, para exportar a Estados Unidos 2 000 millones de pies cúbicos diarios de gas natural (aproximadamente 60% del consumo actual del país) se hizo evidente la existencia de grandes excedentes de este energético. Al ponerse en operación los pozos del Golfo de Campeche, no obstante que tienen una baja relación gas-aceite, la producción aumentó (a principios de 1981, en dicha área se desperdiciaban 550 millones de pies cúbicos diarios).³⁵ Ante la negociación desgastadora y virtualmente fallida de la venta de gas natural a Estados Unidos, el gobierno de México aseguró en 1979 que Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) modificarían sus patrones de consumo de energía y dispondrían de un sistema dual que les permitiera iniciar la sustitución de combustibles líquidos por gas natural. Se dijo entonces que tan sólo la CFE absorbería 1 100 millones de pies cúbicos diarios de gas, es decir, 55% del gas que habría de conducirse a través del ducto Cactus-Reynosa. También se esperaba que, con precios subsidiados, los industriales siguieran el ejemplo. Al fracasar las negociaciones con Estados Unidos, el ducto quedó inconcluso, pues no se instalaron las válvulas de compresión, por lo que su capacidad de transporte bajó a menos de 50%. Además, el gas que finalmente aceptó comprar Estados Unidos a México, 15% del programado originalmente, se produce en Tamaulipas, por lo que, para justificar de alguna manera el ducto, se acordó vender gas a los industriales del norte del país, a precios subsidiados.

En el Programa de Energía se reconoce que en determinado momento la producción de gas natural puede ser superior a la suma del consumo interno

33 Jaime Corredor, "Oil in Mexico", Oxford Energy Seminar, 1980, cuadro 48.

34 Para lograr esto se tienen que hacer modificaciones importantes a la política petrolera, pues sus objetivos se han centrado en la producción de hidrocarburos, como lo demuestra el hecho de que mientras la producción de petróleo crudo más que se cuadruplicó de 1976 a 1980, la de refinados aumentó en 56% y la de petroquímicos primarios en 83%. Véanse al respecto las cifras presentadas por el Director General de Pemex en su *Informe de Labores* del 18 de marzo de 1981.

35 Jorge Díaz Serrano, Director General de Pemex, *Informe Anual*, 1980.

Cuadro 6

BALANZA PETROLERA, 1970-1980
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exportaciones											
Petróleo crudo	—	—	—	—	773	5 490	6 795	22 707	40 048	87 659	217 335
Productos petrolíferos	370	339	268	388	775	317	199	524	212	1 555	8 838
Productos petroquímicos	47	48	35	59	119	54	9	76	1 536	2 476	2 771
Gas natural	87	46	19	4	1	—	—	124	—	—	10 300
Total	504	433	322	451	1 668	5 861	7 003	23 431	41 796	91 690	239 244
Importaciones											
Crudos	—	24	401	1 129	994	—	—	—	—	—	—
Productos petrolíferos	414	860	780	2 177	3 399	2 820	1 757	1 189	3 282	4 799	5 591
Productos petroquímicos	139	163	235	300	932	712	1 659	3 599	3 722	7 627	12 025
Total	553	1 047	1 416	3 606	5 325	3 532	3 415	4 788	7 004	12 426	17 616
Saldo	-49	-614	-1 094	-3 155	-3 657	2 329	3 588	18 643	34 792	79 264	221 628

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México*, 1979, y Petróleos Mexicanos, *Memoria de labores*, 1979 y 1980.

y las exportaciones. Lo mejor sería utilizar ese gas, e incluso parte del que actualmente se vende a precios de subsidio, para reforzar la industria petroquímica primaria. La alta producción de combustibles pesados en la Sonda de Campeche, y posteriormente en Chicontepec, permitirán disponer de suficiente combustóleo, cuyo precio es muy castigado en el exterior. De esta manera, los concebidos excedentes actuales de gas natural dejarían de ser el "caballo de Troya" de los precios bajos, además de que la industria petrolera nacional se podría extender horizontalmente y pasar, por intermedio de la petroquímica primaria, a producir bienes de mayor valor agregado.

Por supuesto que en la petroquímica secundaria surge una segunda controversia al esquema que aquí se propone, pues muchos observadores cuestionan la posibilidad de maniobra del Estado en este sector, debido a la actitud pasiva que ha manifestado. Ya es tiempo de que ocurran cambios. Si la concertación de acuerdos y la política de alianzas no dan resultados concretos, el Estado debe intervenir directamente. Para ello dispone de algunos de los insumos más importantes. Entre las actividades de la petroquímica secundaria que podrían quedar comprendidas en el interés estatal se cuentan varias con alta tasa de ganancia y con gran importancia para el bienestar social; entre ellas, alimentos sintéticos, productos farmacéuticos y ropa de fibras sintéticas. Además, se podrán incluir otros como plásticos, perfumes, cosméticos, jabones, detergentes, resinas industriales, productos de polietileno, etcétera.³⁶

Con respecto al temor sobre la falta de mercados para los productos derivados del petróleo, algunos argumentos de peso que se deben considerar, para desvanecerlo, son los siguientes: en lo que se refiere a los productos refinados, diariamente se comercializan, además de las operaciones por contrato, importantes volúmenes de petrolíferos en los mercados *spot* del mundo (a precios generalmente superiores a los oficiales), como el de Rotterdam, el de Italia, el del Golfo Pérsico.³⁷ Los países de la OPEP, no obstante la constante crítica de que no incorporan valor agregado a su petróleo, exportan 38% de los productos refinados que se comercializan en el mundo.³⁸ Por lo que toca a la industria petroquímica, ¿se puede dudar de la existencia de mercados en el mundo, conociendo que por ejemplo México, que cuenta con la materia prima suficiente, es importador neto de estos productos?

Poner en marcha un esquema sustitutivo de exportaciones como el que aquí se plantea puede significar la decisión de política petrolera más importante de este decenio. El punto de partida lógico debe ser la revisión en la asignación

³⁶ Para comprender la gran irradiación de los hidrocarburos en la economía véanse las relaciones de intercambio de la industria petrolera por rama de actividad en Pemex y SPP, *La industria petrolera en México*, 1980, cuadro 11.89.

³⁷ Para conocer la importancia de la comercialización de refinados en estos mercados se recomienda el estudio de las tablas correspondientes en la publicación *Petroleum Intelligence Weekly*.

³⁸ Cifras correspondientes a 1978, OPEP, *Annual Report*, Viena, 1978.

de recursos. Es bien conocida la elevada proporción del gasto público que absorbe Pemex, no sólo para su operación, sino también para su expansión. Lo más importante es que una parte significativa de dicho gasto se destina a programas de exploración y explotación.³⁹ Esta asignación de recursos puede debilitar el desarrollo que requieren las actividades de refinación, y sobre todo de petroquímica. Si en estos momentos no se toman las medidas correctivas pertinentes será muy difícil que en 1982, con un complejo petrolero industrial orientado a la exportación de hidrocarburos básicos, se logre revertir el esquema. En primer lugar, por el alto costo de oportunidad que representaría la capacidad instalada ociosa; en segundo, porque la maduración de la inversión en la industria petroquímica es de varios años (pueden ser de cinco a diez, dependiendo de la disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos), lo que hace pensar que 1982 sería un año tardío para tomar la decisión de reorientar la política petrolera.⁴⁰ Corregir en este momento el rumbo es fundamental, aunque ello implique no alcanzar algunas metas contenidas en los planes y programas de desarrollo. Para ello, quizá se tendrán que postergar algunos proyectos de inversión que hasta hoy se han considerado prioritarios. Esto requiere reforzar las industrias siderúrgica (para producir tubería de diferente grosor), portuaria, del transporte y otras, pero sobre todo requiere voluntad política; es decir, el cumplimiento de los objetivos globales de la industria petrolera nacional, planteados por el Director General de Pemex en 1977, en los siguientes términos: "Hoy sería suicida que pudiendo exportar crudo no lo hiciéramos y nos esperáramos a producir petroquímicos, que nunca podríamos elaborar porque como no podemos exportar petróleo, no podemos importar equipos. . . Pero exportaremos crudo para dejar de exportar crudo y exportar productos más elaborados".⁴¹

Conclusiones

Reducir la alta participación de los hidrocarburos primarios en las exportaciones totales de mercancías y sustituirlos paulatinamente por exportaciones de productos derivados del petróleo, con mayor valor agregado, debe considerarse como un imperativo fundamental de política petrolera en los próximos años. Al mismo tiempo, el Estado mexicano debe romper el atavismo de mantenerse

³⁹ En el presupuesto de egresos de Pemex de 1980, mientras que los programas de exploración y explotación suman 170 429.8 millones de pesos, los de refinación y producción petroquímica llegan apenas a 41 704.7 millones de pesos; véase *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1980*, Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁴⁰ Aunque posiblemente para finales de 1981 la industria petroquímica primaria arroje, de acuerdo con el Director General de Pemex (*Informe de Labores*, marzo de 1981), saldos positivos, el verdadero desarrollo exportador de la petroquímica primaria y secundaria habrá de tomar más tiempo.

⁴¹ *Tiempo*, México, 21 de marzo de 1977.

alejado de la industria petroquímica secundaria. Los resultados de esta política serán más lentos que los de exportar hidrocarburos, pero de mayor duración y con más posibilidades para reformular radicalmente el modelo tradicional de sustitución de importaciones. Las principales ventajas que se derivarán de esta política son:

a) Se incrementarán las exportaciones no petroleras, debido al reforzamiento y mayor competitividad de las industrias de refinados y petroquímicas primaria y secundaria. Esto reducirá el carácter monoexportador que actualmente tiene la economía mexicana.

b) Será posible aplazar ciertos problemas actuales de cuellos de botella.

c) Se podrá asegurar un desarrollo económico sostenido y menos dependiente, por lo menos hasta principios del siglo XXI.

d) Se erradicará la posibilidad de violentar el dispendio de los hidrocarburos, dado el temor latente de que sean sustituidos por otras fuentes de energía, lo que les haría perder su valor como energéticos primarios.

e) Como empresa, Pemex desarrollará su capacidad de expansión horizontal, algo a lo que en su momento han llegado las empresas petroleras más dinámicas del mundo.

f) El Estado reforzará internamente su papel rector en la economía, al ampliar su radio de maniobra en nuevas ramas productivas, y, externamente, podrá materializar el mayor poder negociador que le brinda la riqueza petrolera.

ENERGIA Y SECTOR AGRICOLA DE SUBSISTENCIA

Oscar M. Guzmán
El Colegio de México

1. *El contexto económico (1950-1980)*

A partir de los años cuarenta, México, al igual que otros países de América Latina, fincó su desarrollo económico en la ampliación y diversificación de su industria, a través del proceso de sustitución de importaciones ya iniciado con anterioridad. En una primera fase, el crecimiento del sector manufacturero se apoyó en las llamadas industrias ligeras, como alimentos, textiles y vestuario, y contó con la participación decidida del Estado. Este actuó como promotor del proceso ampliando la infraestructura industrial y agrícola e instrumentando medidas proteccionistas que facilitarían el crecimiento de las ramas emergentes.

Hacia fines de los cincuenta, la sustitución *fácil* de importaciones llegó a su punto de agotamiento. La continuidad del proceso de industrialización hacía necesario ampliar la producción de bienes de consumo duradero y, sobre todo, lograr la fabricación nacional de insumos intermedios y de equipo, con la intención de conformar un sistema productivo integrado, que permitiera un desarrollo autosostenido. La situación económica internacional, marcada por el inicio de un largo periodo de crecimiento de las economías industrializadas, la disponibilidad de capitales en el mercado mundial, su acentuada movilidad, junto con la instrumentación de las condiciones para el llamado desarrollo estabilizador, contribuyeron a impulsar la implantación de ramas de mayor composición de capital.

En todo este periodo, el Estado desempeñó un papel significativo en el proceso a través de sus políticas, monetaria, fiscal, financiera, comercial y de comercio exterior. Además, se comprometió en la constitución y ampliación de un sector de empresas públicas y semipúblicas orientadas a producir una variada gama de bienes y servicios que apoyaran al resto de las industrias.

Así, México conoció una larga etapa de crecimiento continuo y con muy bajos niveles de inflación, hasta principios de los setenta. De 1960 a 1976 el producto interno bruto creció a una tasa anual de 6.3%, superior al incremen-

Cuadro 1

POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL; DENSIDAD DE POBLACION.
1950-1980

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Población urbana</i>	<i>(%) rural*</i>	<i>Densidad No. de hab./km²</i>
1950	25 791 017	42.6	57.4	13.2
1960	34 923 129	50.7	49.3	17.8
1970	48 225 238	58.7	41.3	24.6
1980	67 395 826	—	—	34.4

Tasa de crecimiento (% anual):

1950-1960	3.06
1960-1970	3.28
1970-1980	3.4

FUENTE: Para 1950-1970, D.G.E., S.I.C. *Censo General de Población*. Resumen General. Para 1980, S.P.P. *X Censo General de Población y Vivienda*. Resultados Preliminares.

* La población rural comprende a los habitantes de localidades con menos de 2500 habitantes.

to anual de la población. El conjunto de la industria lo hizo a 7.7%, de manera que su participación en el PIB pasó de 29 a 35.9% en igual periodo. En contraste con la expansión de la industria, el producto agropecuario creció tan sólo al 2.9% anual y, en consecuencia, su participación en el PIB disminuyó de 15.1% en 1960 a 9% en 1975. La evolución de los sectores industrial y agropecuario se reflejó en la composición de las exportaciones. Mientras que en 1960 prevalecieron las de productos agropecuarios (48% del total de las exportaciones) y de las industrias extractivas (21.3%), en 1975 el nivel más alto correspondía a las exportaciones manufactureras (43%), a la vez que una proporción menor (23%) se originaba en las actividades agrícolas y ganaderas.

Sin embargo, el crecimiento económico de México no estuvo exento de contradicciones y condujo a una serie de marcadas diferencias, tanto sectoriales como regionales; entre otras no menos importantes, se produjo el deterioro de las condiciones de producción de una parte del sector agrícola, acentuándose la migración del campo a la ciudad. Además, se originó un continuo y creciente desequilibrio externo, sobre el cual pesó de manera significativa la pérdida de dinamismo del sector agropecuario como fuente de ingresos en divisas. Así, las limitaciones surgidas en el proceso de crecimiento y la situación económica internacional de mediados de los setenta, que repercutió en la economía mexicana, llevaron al país a la crisis económica y financiera de 1976.

El descubrimiento de vastas reservas petroleras, coincidente en el tiempo con la crisis mencionada, la rápida explotación y las crecientes exportaciones de hidrocarburos en condiciones de escasez, en el mercado internacional de crudo, permitieron a México superar una de las restricciones más serias al crecimiento de su economía: el acceso a las divisas necesarias para su financiamiento. Pasada la crisis, la economía se reactivó progresivamente para alcanzar, en poco tiempo, un ritmo de crecimiento cercano a 8% (1979, 1980 y 1981). De esta manera las exportaciones de hidrocarburos, sobre todo de petróleo crudo, adquirieron mayor importancia en la composición de las totales, al representar 66% de éstas en 1980. La explotación de los recursos petroleros se convirtió, pues, en un factor principal para el desarrollo de México, abriéndole la posibilidad de avanzar en el proceso de industrialización y de estructurar un sistema productivo integrado.

Como generador de divisas, el petróleo, ha pasado a ocupar en la actualidad un papel semejante al que tuvo la agricultura durante la mayor parte de la etapa anterior de industrialización sustitutiva, cuando contribuyó a sostener el crecimiento de la industria.

2. Desarrollo y crisis de la agricultura

En la misma época en que se comenzó a profundizar en México la industrialización por sustitución de importaciones, la agricultura del país inició un prolongado periodo de rápida modernización que habría de extenderse hasta mediados de los años sesenta, durante el cual la política agropecuaria tuvo como objetivo prioritario el crecimiento acelerado de la producción.

En una primera etapa (1945-1955) la extensión de la superficie cultivada total, el monto creciente de la inversión pública, canalizado hacia obras de riego y el aumento consiguiente de la superficie irrigada, sobre todo en el noroeste del país, permitieron alcanzar un incremento del producto agropecuario de 5.8% anual. En el transcurso del decenio siguiente (1955-1965) el crecimiento de la producción se mantuvo a un nivel, todavía alto, de 4.2% por año. En este periodo la introducción de mejoras en las técnicas de la agricultura, tales como la aplicación de fertilizantes y el uso de semillas mejoradas, aumentó los rendimientos tanto de los cultivos tradicionales de exportación (algodón), como de los destinados al mercado interno (sobre todo maíz y frijol). Así, durante más de veinte años, la producción agropecuaria de México superó el crecimiento de su población y aseguró una disponibilidad creciente de alimentos que permitió mejorar los niveles de nutrición en el país.

En la estrategia de desarrollo rural, se asignó a la empresa agrícola comercial¹ el papel de agente dinámico del proceso y hacia ella convergieron la

¹ Empresa agrícola comercial o agricultura comercial es la denominación que se da a las unidades de producción privadas, que operan según las relaciones capitalistas de producción, y en las cuales se busca la constante maximización de las ganancias.

Cuadro 2

LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR
DE ACTIVIDAD Y SEXO^a

Año	PEA Total	Primario			Secundario			Terciario		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1960	11 253 297	54.1	48.3	5.8	19.0	16.5	2.5	26.8	17.2	9.6
1970	12 955 057	39.4	37.3	2.1	22.9	19.2	3.7	37.7	24.4	13.3

^a Sector primario integrado por: agricultura, ganadería, caza y pesca.

Sector secundario integrado por: industrias extractivas, transformación, construcción, electricidad y gas.

Sector terciario integrado por: comercio, transportes, servicios y no especificados.

FUENTE: S.I.C., Dirección General de Estadística – VIII y IX Censo General de Población 1960 y 1970. México, D. F., 1962 y 1972.

mayor parte de los estímulos brindados por el sector público (irrigación, mejoras técnicas, suministro de insumos a precios subsidiados, apoyo a la investigación y desarrollo experimental, etc.). Esta política se aplicó a un medio rural en el cual, por una parte, como consecuencia de la Reforma Agraria, la mitad de las tierras de labor se encontraba en manos de campesinos (ejidatarios y comuneros),² quienes no participaron masivamente de los beneficios de la *Revolución Verde* ni del apoyo estatal y quienes generaban el grueso de la producción de alimentos básicos para la población. Este sector vio reducidos progresivamente sus ingresos ante la prolongada disminución de los precios reales pagados por sus productos.³ Por otra parte, las empresas agropecuarias dedicaron sus tierras a los cultivos más rentables, ya sea para exportación o para el mercado nacional.

Desde que el sector industrial se convirtió en el centro del proyecto de desarrollo en los años cuarenta, los demás sectores de la economía quedaron en gran medida subordinados a los requerimientos del mismo. En este sentido, el sector agropecuario constituyó una base de apoyo esencial para financiar el crecimiento económico a través de la generación de divisas por la exportación de sus productos, el abastecimiento a bajos precios del mercado interno de alimentos y materias primas y el aporte continuo de fuerza de trabajo en proporciones superiores a la capacidad de los demás sectores para absorberla.

Las contradicciones resultantes de la dinámica del crecimiento del sector donde, por un lado, las empresas agropecuarias restringieron sus inversiones en el campo, y, por otro, no se dieron las condiciones necesarias para tecnificar los cultivos de la mayoría de los productores rurales, impidieron a la agricultura continuar el auge de casi 25 años y, por consiguiente, seguir sosteniendo el crecimiento de la industria.

A partir de 1965, se dio un cambio radical en las tendencias de la producción agropecuaria; en el periodo 1965-1979, el producto del sector primario en su conjunto creció, anualmente, 1% mientras que el de la agricultura lo hizo sólo 0.8% y el de la ganadería 4%. Este estancamiento del sector agropecuario se debió, sobre todo, a la fuerte reducción en el ritmo de crecimiento de la agricultura, ya que la ganadería mantuvo el suyo por encima de la tasa de

² Los ejidos surgidos de la Reforma Agraria constituyen una forma particular de tenencia y organización. Las tierras entregadas a los núcleos campesinos son, en la mayoría de los casos, subdivididas en parcelas para el usufructo personal, pero la propiedad sigue siendo colectiva. Las comunidades están constituidas mayoritariamente por los grupos indígenas a los cuales la Reforma Agraria, confirmó la propiedad de sus tierras, grupos que no aceptaron su parcelación y continúan con las formas tradicionales de explotación comunitaria.

En México no se permite la extensión de las propiedades privadas, más allá de cierta superficie; de esta forma se restringe la acumulación, pero no se la impide, ya que la producción se lleva a cabo en tierras arrendadas a los campesinos más allá de las limitaciones que pueda establecer la legislación.

³ Los precios de garantía del maíz, cayeron, en términos reales, durante la década de los sesenta y fueron revisados a principios de los setenta.

crecimiento de la población. Hacia principios de los setenta, la pérdida de dinamismo de la agricultura, aunada a las fluctuaciones del mercado mundial de granos y los problemas climáticos en el país, determinaron una reducción severa en la disponibilidad interna de alimentos. Después de haber sido un exportador de importancia internacional, México tuvo que importar cantidades crecientes de productos agrícolas a partir de 1970. Se produjo, así, un desequilibrio en la balanza comercial agrícola y la agricultura dejó de desempeñar la función que había cumplido en la estructura productiva durante casi tres décadas. Su crisis precedió al resquebrajamiento del modelo de desarrollo estabilizador y aparece como una de sus principales causas.

La evolución del sector agropecuario, después de 1965, se caracterizó por una modificación significativa de la composición de los cultivos: se acentúa gradualmente la tendencia a la producción de alimentos para la ganadería (sorgo, soya, alfalfa), en detrimento de los cultivos que constituyen la base de la dieta de la población. Esta tendencia ha sido, sobre todo, el resultado de la orientación de la producción de las empresas comerciales agropecuarias, que encontraron en la creciente demanda interna de las clases medias y en los requerimientos de ganado en pie, del mercado estadounidense, un incentivo muy fuerte para desarrollar la ganadería y los insumos para la agroindustria. Estos son, entre otros, algunos de los factores que explican la caída de la participación de la producción nacional en el abastecimiento interno de granos, que obligó a incrementar las importaciones en este rubro.

3. *Algunos elementos explicativos de la estructura del campo mexicano*

La información estadística del censo nacional efectuado en 1970, pone de manifiesto algunos de los rasgos más relevantes de la estructura productiva del sector rural del país. Teniendo en cuenta la diferencia entre las grandes unidades de producción privada (GUP) y las pequeñas (PUP),⁴ los ejidos y las comunidades (EC), se aprecia que:

- De la superficie total cultivada en México, 58.2%, correspondía a EC y PUP, las que en conjunto aportaban 51.4% del valor de la producción agropecuaria (VP) (cuadros 3 y 4).

- Cerca de 70% de las parcelas y predios del grupo anterior tenía una superficie menor a 10 hectáreas y más de 80% de sus tierras de cultivo se encontraba en zonas de temporal,⁵ lo que implica que cerca de la mitad del VP agropecua-

⁴ La denominación de *pequeñas* y *grandes*, unidades de producción privada, se introduce por razones de comodidad únicamente. Las primeras son menores y las segundas mayores de 5 hectáreas.

⁵ Se llama agricultura *de temporal*, a aquella en la que el ciclo vegetativo de los cultivos, depende de las lluvias, y *de riego*, a la que en 80 por ciento de los años, el ciclo está asegurado mediante los sistemas de riego.

Cuadro 3

CLASIFICACION DE LAS TIERRAS CENSADAS (1970) EN MILES DE HECTAREAS

	<i>Superficie total censada</i>	<i>Superficie de labor</i>	<i>Superficie de temporal</i>	<i>Superficie de riego</i>
País	139 868	23 138	18 556	3 583
Unidades de producción privada total	70 144	10 385	8 103	1 822
Mayores de 5 ha.	69 263	9 675	7 516	1 734
De 5 ha. o menos	880	710	587	88
Ejidó y comunidades	69 724	12 752	10 453	1 760

Nota: La diferencia entre la superficie de labor y la suma de las de temporal y riego corresponde a las tierras de jugo o humedad, que representan 4.4% de la primera.

FUENTE: V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970, Dirección General de Estadística, México, 1975.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE DE LABOR Y DEL VALOR DE LA PRODUCCION
AGRICOLA, GANADERA Y FORESTAL

<i>Unidades de producción</i>	<i>% de la superficie de labor del país</i>	<i>% del valor total de la producción agropecuaria y forestal</i>	<i>Distribución porcentual del valor de la producción agropecuaria y forestal</i>		
			<i>Agrícola</i>	<i>Ganadera</i>	<i>Forestal</i>
Privada total	44.9	57.2	48.7	58.2	73.3
De más de 5 ha.	41.8	48.6	44.7	53.8	53.6
De 5 ha. o menos	3.1	8.6	4.0	4.4	19.7
Ejidos y comunidades	55.1	42.8	51.3	41.8	26.7
T o t a l	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Con base en *V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal*, 1970, México, D. F., 1975.

Cuadro 5

DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE LABOR Y DE RIEGO, SEGUN TAMAÑO DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION

	0-5	ha.	5-10	ha.	10-25	ha.	25 ha. y más		Total
	I	II	I	II	I	II	I	II	
País	19.2	4.1	22.9	3.2	17.9	7.0	40.0	85.7	100.0
Unidades de producción total, privadas	9.2	7.6	7.4	5.9	12.9	12.7	70.5	73.8	100.0
Ejidotes y comunidades	38.8	0.3	32.2	0.5	18.7	1.2	10.3	98.0	100.0

I. Porcentaje sobre la superficie total de labor

II. Porcentaje sobre la superficie total de riego

FUENTE: Con base en *V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970*, Dirección General de Estadística, México D. F., 1975.

ria de México provenía de unidades de reducida extensión carentes de sistemas de riego (cuadros 5 y 6).

— Las superficies dedicadas a maíz, frijol y ajonjolí por EC y PUP representaban más de dos terceras partes de las superficies del país, ocupadas con dichos cultivos; además, les correspondió una participación similar en la producción de arroz. Las GUP predominaban en trigo, sorgo, soya y alfalfa (los tres últimos para su uso ganadero), así como en legumbres, frutas y otros cultivos de exportación (cuadro 7).

— El productor y su familia constituían la base de la fuerza de trabajo en EC y PUP (73% del personal ocupado). Sin embargo, en estas explotaciones se recurría también a los trabajadores eventuales (24.2% y 19.7%, respectivamente, en el año del censo) y en menor medida a trabajadores permanentes; la contratación de éstos era el rasgo característico de las GUP (cuadro 8).

— En comparación con 1960, la mecanización y el uso de los fertilizantes se habían extendido en las tierras de EC y PUP; no obstante, el gasto de éstas en fertilizantes sólo llegaba en promedio a 50% del que se registraba en las unidades privadas de mayor tamaño.

Las observaciones anteriores reflejan en cierta medida la dualidad del campo mexicano, donde el minifundio está ampliamente difundido; dentro de éste se encuentra el campesinado de menores recursos que compone el sector rural de subsistencia.

4. Las características del sector agrícola de subsistencia

Si se considera que la economía campesina es esencialmente una economía mercantil que no rebasa los límites de la reproducción simple, se la puede definir a partir de tres elementos principales.

Cuadro 6

GASTO EN ABONOS Y FERTILIZANTES, USO DE ENERGIA Y MAQUINARIA EN RELACION
A LA SUPERFICIE DE LABOR

Unidades de producción	Clasificación de las Tierras de labor*		Total	Gastos en abonos y fertilizantes por ha. de labor (pesos) (Promedio)	Empleo de energía y maquinaria, % de la superficie total, de labor (promedio)				
	Temporal (%)	Riego (%)			Animal	Mecánica	Mixta	Ninguna	Total
País	83.8	16.2	100.0	72.70	52.9	18.0	12.9	16.2	100.0
Unidades de producción privadas, total	81.6	18.4	100.0	79.00	41.1	15.0	11.7	32.2	100.0
De más de 5 ha.	81.3	18.7	100.0	109.50	32.2	25.7	18.0	24.1	100.0
De 5 ha. o menos	87.0	13.0	100.0	69.50	50.1	4.3	5.4	40.2	100.0
Ejidos y comunidades	85.6	14.4	100.0	51.50	68.7	13.0	9.5	8.8	100.0

FUENTE: Porcentajes con base en los V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970, Dirección General de Estadística, México, 1975.

* No incluye las tierras de jugo o humedad.

Cuadro 7

**SUPERFICIE Y CANTIDAD COSECHADAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS ANUALES O DE CICLO CORTO (1970)
EN RELACIÓN A LOS TOTALES DEL PAIS**

	<i>Unidades Privadas</i>										<i>Ejidos y Comunidades</i>			
	<i>País</i>		<i>Más de 5 ha.</i>				<i>Menos de 5 ha.</i>				<i>S</i>	<i>S (%)</i>	<i>Q</i>	<i>Q (%)</i>
	<i>S</i>	<i>Q</i>	<i>S</i>	<i>S (%)</i>	<i>Q</i>	<i>Q (%)</i>	<i>S</i>	<i>S (%)</i>	<i>Q</i>	<i>Q (%)</i>				
Arroz	137	306	40	29.3	100	32.9	1	0.8	3	1.0	95	70.0	202	66.2
Frijol (solo)	555	415	168	30.4	121	29.4	11	2.0	7	1.9	375	67.6	285	68.7
Maíz común (solo)	4 682	4 376	1 220	26.1	1 169	26.7	338	7.2	299	6.8	3 122	66.7	2 907	66.4
Trigo	695	1 778	430	61.9	1 196	67.3	10	1.5	13	0.7	254	36.6	568	32.0
Algodón	463	937	242	52.3	490	52.3	1	0.2	2	0.2	220	47.5	444	47.4
Ajonjolí	209	141	35	16.9	26	18.8	1	0.7	1	0.7	172	82.4	113	80.5
Sorgo forrajero	85	696	55	65.2	486	69.8	.6	0.8	5	0.7	29	34.0	205	29.5
Soya	120	212	90	75.2	162	76.4	.03	0.03	.07	0.03	29	24.8	50	23.6

S = Superficie en miles de ha.

Q = Cantidad en miles de toneladas.

FUENTE: Porcentajes con base en datos de los V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970, Dirección General de Estadística, México, 1975.

Cuadro 8

PERSONAL OCUPADO SEGUN UNIDADES DE PRODUCCION DEL 25 AL 31 DE ENERO DE 1970

(En miles de personas y %)

	<i>Total</i>		<i>Productores y sus familiares</i>		<i>Trabajadores eventuales</i>		<i>Trabajadores permanentes</i>	
		%		%		%		%
País	7 836	100.0	5 302	100.0	2 101	100.0	433	100.0
U. de Producción Privada	2 726	34.8	1 590	30.0	861	41.0	273	63.1
Mayores de 5 ha.	1 535	19.6	723	13.6	627	29.8	184	42.6
De 5 ha. o menos	1 190	15.2	867	16.4	234	11.1	89	20.5
Ejidos y Comunidades	5 110	65.2	3 711	70.0	1 239	58.9	159	36.9

FUENTE: Con base en *V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970*, Dirección General de Estadística, México, 1975.

En primer lugar, se trata de una economía en la cual predomina el trabajo del propio productor y de su familia. Esta condición no excluye la posibilidad de recurrir al empleo de fuerza de trabajo exterior al grupo familiar durante determinados periodos del ciclo agrícola. Tampoco excluye la de que el ingreso de la familia sea complementado por el trabajo de algunos de sus miembros fuera de la parcela.

En segundo lugar, no existe un proceso de acumulación de capital, factor que coloca a los predios en situación de reproducción simple. En estas condiciones, el campesino apenas logra reponer los medios de trabajo gastados sin que opere una ampliación de los mismos. Esto no implica que la unidad no genere un excedente económico, sino que cuando éste aparece, es transferido en forma sistemática a los otros sectores con los cuales el campesino establece su intercambio (comercio, agroindustria, etc.).

Por último, el autoconsumo del producto de la parcela tiene una importancia significativa en relación con el volumen de las ventas agrícolas. En este sentido, para el campesino los productos de la tierra son para su consumo personal y, al mismo tiempo, mercancías para la venta.

En México, estos elementos básicos que definen a la economía campesina aparecen, sobre todo, en los predios de reducida dimensión (menores de 5 ha.) ubicados en zonas de temporal y en los cuales el maíz es el principal cultivo. Cabe señalar que las características de producción campesina se dan tanto en unidades de mayor superficie como en explotaciones donde se desarrollan otros cultivos. Sin embargo, en el minifundio maicero de temporal se encuentra la mayor parte del campesinado de subsistencia.

En 1970, sólo 13.9% de los 3.2 millones de predios de México, tenía un ingreso superior al necesario para subsistir (cuadro 9).⁶ El otro 86.1% se encontraba, en el mejor de los casos, en situación de subsistencia, ya que el nivel de producción anual apenas alcanzaba para mantener a la unidad familiar. Sin embargo, se estima que sólo 24.8% estaba en condiciones reales de hacerlo, mientras que el resto, entre los que predominaban las parcelas ejidales y las propiedades privadas de hasta cinco hectáreas, presentaba un grado más acentuado de pauperización.

A estos agricultores en condiciones de subsistencia, se suman cerca de 2.5 millones de productores, sin tierra, que trabajan el campo mexicano; esto significa que en conjunto el sector agrícola de subsistencia comprende aproximadamente 4.5 millones de trabajadores y sus familias.⁷

Los predios que operan en estas condiciones están diseminados por todo el país y adoptan rasgos particulares según las distintas zonas, tanto en lo que

⁶ Se considera que obtengan un ingreso suficiente para suplir las necesidades del grupo familiar, aquellos predios cuya producción se ubica entre 5 000 y 25 000 pesos anuales. (Erasto Díaz, 1977.)

⁷ Armando Bartra, *El panorama agrario en los 70, Investigación Económica*, vol. 38, Núm. 150, octubre-diciembre de 1970; *Notas sobre la cuestión campesina (México 1970-1976)*, Ed. Macehual, México, 1979.

Cuadro 9

PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE PREDIOS EN LA PRODUCCION EN 1977

<i>Niveles de producción anual en pesos</i>	<i>Número de predios</i>					<i>Participación en la producción agrícola nacional (%)</i>
	<i>Mayores de 5 ha</i>	<i>Menores de 5 ha</i>	<i>Parcelas ejidales</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	
Hasta 1 000 (infrasubsistencia)	148 400	458 430	777 198	1 384 037	38.2	2.3
De 1 000 a 5 000 (subsistencia)	89 626	121 562	895 910	1 107 098	23.1	13.0
De 5 000 a 25 000 (familiar)	96 313	26 780	259 259	382 352	24.8	15.0
De 25 000 a 100 000 (multifamiliar medio)	35 909	1 920	253 487	291 316	9.2	39.4
De 100 000 o más (multifamiliar grande)	18 144	231	--	18 375	4.7	30.3
<i>Totales</i>	<i>388 392</i>	<i>608 932</i>	<i>2 185 854</i>	<i>3 183 178</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: CIDER, citado por Erasto Díaz, *Notas sobre el significado y el alcance de la economía campesina en México, Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, diciembre de 1977.

respecta a su articulación con el exterior como en lo referido a la participación de los miembros de la familia en la generación del ingreso del grupo y, por consiguiente, en la división del trabajo en la parcela.

Dadas las características de las unidades de explotación de la tierra se ha identificado una vasta zona del país en donde se encuentra la economía campesina y a la que se denominó Región Fundamental de Economía Campesina (REFEC).⁸ Incluye los estados de Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, la zona de la Mixteca y Costa Chica de Guerrero, oriente de Morelos, centro-sur del Estado de México y noreste de Guanajuato (mapa 1). Se trata de la región de temporal de mayor densidad de población, donde, en 1970, se asentaba 24% de los habitantes de México. Su superficie representa aproximadamente 13% del total del país y 19% de la tierra de cultivo; contiene además a 43% de las unidades de producción agropecuaria.

En una gran parte de la REFEC, la tierra presenta rasgos de probable sobreutilización, y es frecuente la carencia de los volúmenes de agua necesarios para la agricultura. El cultivo de maíz de la zona representa la cuarta parte de la superficie maicera de México.

En las actividades primarias de la REFEC, prevalece el trabajo del productor y su familia; en 1970, éstos representaban 73% del total del personal ocupado.⁹ Sin embargo, debe señalarse que 24% de dicho total eran trabajadores eventuales. La región proporcionaba ocupación a 37% de la PEA de la agricultura mexicana y constituía una importante reserva de fuerza de trabajo para otros sectores de la economía.

La REFEC es la región de minifundios más importante del país: reunía 72% de las parcelas de hasta una hectárea, así como 58% de los predios con una superficie de entre 1 y 5 hectáreas. Dentro de la REFEC, 80% de las unidades de producción eran menores a 5 hectáreas.

Las técnicas productivas utilizadas reflejan la escasez de recursos de los campesinos y sus limitaciones para mejorar las condiciones de explotación de la tierra. La REFEC sólo participa en 8.4% de la superficie de cultivo de México que está mecanizada, y el empleo de la maquinaria agrícola sólo llegó a 5% en las parcelas menores de 5 hectáreas. Además, los gastos en insumos y salarios por hectárea de labor eran considerablemente más bajos que el promedio nacional.

En este espacio se localiza también cerca de la mitad (48%) de las explotaciones del país cuya producción las sitúa en la categoría de infrasubsistencia (ventas inferiores a los mil pesos anuales, en 1970).

⁸ Guadalupe Sánchez Burgos, *La región fundamental de economía campesina*, CIDER-Nueva Imagen, México, 1980.

⁹ La REFEC, reunía, en ese año, 60% de los productores directos y 64.2% de los trabajadores eventuales ocupados en las unidades de menos de 5 hectáreas en todo el país.

MAPA 1

UBICACION DE LA REGION FUNDAMENTAL
DE ECONOMIA CAMPESINA EN MEXICO



FUENTE: Guadalupe Sánchez Burgos, *La región fundamental de economía campesina en México.*

El capital existente en la región es muy reducido: 43 % de los productores agropecuarios de México (todos los de la zona en cuestión) sólo dispusieron de 17 % del total del capital agrícola en 1970.

Los elementos que se han señalado revelan claramente las limitaciones de los productores agrícolas de esta zona para romper el equilibrio aparente de la economía campesina y desarrollar una acumulación de su excedente, por reducido que sea éste. La REFEC es, pues, la zona de México donde prevalece el sector agrícola de subsistencia.

La agricultura campesina ha sufrido un marcado deterioro en el transcurso de los últimos decenios, como consecuencia de una serie de factores asociados al modelo de desarrollo vigente desde los años cuarenta. El proceso de transferencia de capital, tecnología y recursos humanos benefició sobre todo al sector industrial, así como al sector de la agricultura constituido por las empresas agrícolas. A ello se agregaron, entre otros elementos, el impacto de los precios de garantía y de los precios tope desfavorables para la economía campesina en comparación con la agricultura comercial; un sistema de comercialización inadecuado; condiciones extremadamente difíciles de crédito; deficiencias en la política de distribución de la tierra y acceso limitado a los avances tecnológicos, que se orientaron hacia prácticas agrícolas basadas en una organización de la producción distinta de la existente en la economía campesina.¹⁰

La insuficiencia de los ingresos obtenidos por la comercialización de una parte de la producción agrícola llevó a los campesinos a emprender otras actividades fuera de la parcela. Para ello, alguno de los miembros de la familia se emplea temporalmente en la industria, las empresas agrícolas o en los servicios, tanto de la región como de zonas distantes. La migración del campesino trascendió al ámbito del país y se extendió hasta Estados Unidos. Se estima que entre 10 % y 20 % de la PEA de la agricultura (sobre todo varones mayores de 15 años) ha obtenido ingresos complementarios del trabajo agrícola temporal en Estados Unidos.¹¹ De esta forma, los sectores que requieren mano de obra temporal se benefician con el aporte de fuerza de trabajo de la economía campesina, que ésta reproduce y mantiene cuando las otras actividades ya no la necesitan. Sin embargo, la creciente tecnificación de las empresas agrícolas ha traído aparejada una disminución de la capacidad de éstas para absorber la mano de obra rural, agravando la situación del sector de subsistencia.

La migración de los hombres por largos periodos (8 a 10 meses) determina una modificación en los papeles de los miembros de la familia y altera por tanto las relaciones entre ellos. En una familia campesina, es frecuente que el hombre y los hijos se ocupen de los cultivos o se empleen como trabajadores

¹⁰ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Lineamientos para el desarrollo de un plan nacional de alimentación y nutrición*, México, 1976.

¹¹ Arturo Warman, *El neolatifundio mexicano: expansión y crisis de una forma de dominio*, Comercio Exterior, vol. 25, Núm. 12, diciembre de 1977.

eventuales en otras actividades. Por su parte, la mujer se encarga de los trabajos domésticos y en algunas circunstancias del abastecimiento de ciertos productos (agua y leña, por ejemplo), tarea que comparte con los hijos. Cuando el productor migra suelen presentarse dos situaciones distintas: en la primera, la mujer asume íntegramente la gestión de la parcela, sustituye al hombre en todas las faenas del campo y regula los vínculos con el exterior, que son necesarios para mantener la producción. Los hijos varones que permanecen en el predio colaboran con la madre en las distintas labores, mientras que las hijas pasan a ocupar las funciones que antes desempeñaba aquélla. En estas circunstancias, todas las decisiones de la familia quedan en manos de la mujer del productor hasta el regreso de éste quien, entonces, pasa a liderar el grupo. La segunda posibilidad es la renta de la parcela, en cuyo caso la mujer se dedica permanentemente a las labores domésticas.

La importancia de la mujer y del hombre en la toma de decisiones puede variar considerablemente de una comunidad a otra (algunas veces muy próximas entre sí) según una serie de patrones sociales y culturales que escapan a una estricta racionalidad económica. No hay en realidad un modelo único de vínculos y funciones válido para toda la estructura campesina de México. La trama de relaciones interpersonales dentro de la comunidad y entre comunidades presenta una amplia variedad de situaciones, que no permiten generalizar una caracterización de los papeles de los distintos integrantes de la familia campesina. Estos factores no económicos se reflejan también en la cooperación y la solidaridad que se establece entre miembros de una comunidad, que los llevan a compartir tareas y riesgos sobre la base de un vínculo extremadamente sólido que trasciende los lazos de sangre.

La difícil situación de los campesinos a fines de los sesenta los obligó a intentar el desarrollo de cultivos distintos al maíz y determinó, entre otros motivos, la reducción de la superficie de labor del grano que se destinaba al mercado. El abandono del cultivo de maíz, con fines mercantiles, por parte de los campesinos, aparece, pues, como uno de los factores que condujeron al déficit de la producción nacional y a la necesidad de recurrir a las importaciones.

En vista del estancamiento de la agricultura, desde comienzos del decenio pasado, el Estado procuró revertir la situación mediante la corrección de los precios de garantía, el incremento de la inversión pública, el subsidio de los insumos, la regulación del sistema de comercialización y el fomento de los ejidos colectivos. Esta orientación fue reforzada a fines de los sesenta por la política formulada en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) cuyo objetivo es alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país.¹² Para ello se propone una decidida participación del Estado que apoye la alianza con las organizaciones

¹² Oficina de Asesores de la Presidencia, *Sistema Alimentario Mexicano*, marzo de 1980.

campesinas y subsidie a los productores por la vía de insumos, con el objeto de aumentar la productividad de la tierra. Al mismo tiempo se han abierto nuevas instancias legales que permiten la asociación de los ejidatarios con los productores privados para el trabajo conjunto de la tierra. En las circunstancias actuales esto plantea, más allá de un probable incremento de la producción en términos cuantitativos, la posibilidad de afianzar la dependencia de los campesinos a la necesidad de rápida rentabilización del capital. Por ello, la evolución futura de la economía campesina está estrechamente vinculada, como en el pasado, a la estrategia de desarrollo agrícola que se instrumenta.

5. El consumo de energía en las áreas rurales

México se caracteriza por disponer de una base de recursos energéticos relativamente amplia que lo habilita para sostener altos ritmos de crecimiento económico. El abastecimiento interno de energía se encuentra asegurado para el futuro mediano.

Durante el decenio pasado se dio un fuerte impulso al desarrollo de los recursos energéticos, en particular desde 1976, cuando se incorporaron nuevas reservas de hidrocarburos. En dicho año, las reservas probadas de petróleo crudo y gas natural totalizaban diez mil trescientos millones de barriles de petróleo crudo equivalente. En 1980 se sextuplicaron, alcanzando los sesenta mil millones de barriles equivalentes de petróleo, que colocan a México en el quinto lugar mundial por la magnitud de sus reservas.

Además de los recursos de petróleo y gas, existen otros renglones energéticos donde la dotación de recursos es relativamente importante; tal es el caso, por ejemplo, del uranio, la geotermia y la energía solar. En 1980, se consignaron reservas probadas de uranio por diez mil toneladas métricas, que permiten contar con el combustible necesario para iniciar la instalación y el desarrollo de las primeras centrales nucleoelectricas.

En 1980, los hidrocarburos predominaron ampliamente en la estructura de la demanda de energía primaria, ya que aportaron 90% de la misma (aproximadamente 60% el petróleo y 30% el gas natural). En cuanto a las otras fuentes, la hidroelectricidad contribuyó con 5%; el carbón, con 4% y la geotermia, con menos de 1%.

El balance energético nacional revela que del total de la energía primaria generada en 1979 (792.77×10^{12} kilocalorías), sus principales destinos fueron, en orden decreciente de importancia: el propio sector energético, 34.5%; la industria manufacturera, 24.9% y el transporte, 23.7%, en tanto que la agricultura sólo consumió 0.7%. Estas cifras ponen de manifiesto la reducida incidencia de la agricultura en comparación con los otros sectores; sin embargo, es necesario observar con más detenimiento el consumo de energía en las zonas rurales, teniendo en cuenta tanto la producción agropecuaria como las actividades domésticas.

i. *El consumo de energía para la producción agrícola*

Los balances energéticos, así como los estudios sobre la demanda de energía en México, tratan al sector agrícola desde el punto de vista de su actividad productiva.¹³ En dichos análisis la cuantificación de la energía consumida sólo tiene en cuenta los energéticos comerciales, es decir, los combustibles derivados del petróleo y la electricidad, y deja de lado las energías *no comerciales* como la leña y los residuos vegetales.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, la demanda energética para la producción agrícola ha tenido una reducida incidencia sobre la demanda final de energía del país, ya que representa menos de 1% de la misma (cuadro 10). Durante el decenio de los setenta, el consumo de energía de este sector creció a un ritmo menor que la demanda total del país (3.8% anual y 7% anual, respectivamente, de 1970 a 1978) con lo cual se acentuó su baja participación en el consumo nacional. Esta característica se modifica ligeramente cuando se consideran por separado los derivados del petróleo y la electricidad. Así, mientras que la demanda de esta última creció rápidamente en el mismo periodo y representó 5.3% del consumo total de electricidad en 1978, la de derivados se estancó e incluso disminuyó en términos absolutos en correspondencia con la situación por la que atravesó la agricultura en la última década.

En la producción agrícola de México, la electricidad se usa específicamente para accionar las bombas de agua en los distritos de riego; los derivados del petróleo, diesel y kerosinas, se destinan a los tractores y otras maquinarias agrícolas. En 1960, 60% del consumo de dichos combustibles correspondía a las áreas de riego, mientras que en 1973, esta proporción disminuyó a 34% como consecuencia de la creciente mecanización de los cultivos en las zonas de temporal.

Los consumos energéticos del sector agrícola, a los que se refieren las estadísticas, corresponden a la producción de la agricultura bajo riego y a la que utiliza tractores, segadoras y trilladoras en las faenas del campo. Ahora bien, el riego y la mecanización son componentes que se encuentran sobre todo en el sector más tecnificado de la agricultura, pero están prácticamente ausentes en la mayor parte de la economía campesina. El arado de madera tirado por animales o empujado por el mismo campesino, en tierras pobres de temporal y, en muchos casos, con fuertes pendientes, son las características salientes de las condiciones de trabajo en el sector de subsistencia. Si bien el recurso de los animales para la tracción ha disminuido en las últimas dos décadas, se los sigue utilizando incluso en las explotaciones técnicamente más modernas, como en el caso del ejido de Arango (cuadro 11). Por tanto, la energía humana y animal destacan en el proceso de trabajo en los predios campesinos. Esta situación se

¹³ Tal es el caso de los Balances Energéticos de la Comisión de Energía y el estudio del Instituto Mexicano del Petróleo, *Energéticos, demanda sectorial. Análisis y perspectivas*, México, 1975.

Cuadro 10

CONSUMO APARENTE DE ENERGIA DEL SECTOR AGRICOLA Y SU PARTICIPACION EN EL CONSUMO FINAL NACIONAL

(miles de toneladas equivalentes de petróleo -TEP- y porcentajes)

	<i>Derivados del petróleo</i>		<i>Electricidad</i>		<i>Consumo total</i>		<i>Energía no comercial (1)</i>		<i>Consumo total comprendida la energía no comercial (2)</i>	
	<i>mil tep</i>	<i>%</i>	<i>mil tep</i>	<i>%</i>	<i>mil tep</i>	<i>%</i>	<i>mil tep</i>	<i>%</i>	<i>mil tep</i>	<i>%</i>
1970	246	1.3	116	5.1	362	0.8	2280	74.2	2642	6.4
1973	239	0.9	150	5.0	389	0.8	2140	69.8	2529	5.1
1975	193	0.7	194	5.5	387	0.7	2043	69.4	2430	4.4
1976	184	0.6	210	5.6	394	0.7	2043	69.5	2437	4.2
1978*	233	0.5	253	5.3	486	0.7	nd		nd	
TMCA										
1970-1978	-0.7		10.2		3.8		-1.8		-1.3	

*Datos preliminares.

- 1) El balance de la OCDE atribuye estos consumos a los sectores agrícola, comercial, servicio público y residencial.
 2) Se considera que el consumo de energía no comercial corresponde a las áreas rurales. Este total se obtiene de la suma del consumo total de energía del sector agrícola con la energía no comercial.

FUENTES: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Estudios sobre programación industrial, 2. El sector de energéticos: estadísticas básicas y balances de energía, 1970-1977*, México 1978. *Boletín Energéticos*, No. 8, vol. 3, año 1979. OCDE *Statistiques et Bilans Energetiques 1978*.

Cuadro 11

CONSUMO ANUAL DE ENERGÍA EN EL EJIDO DE ARANGO (NORTE DE MEXICO)
(en TEP = 10⁷ Kcal)

	I		II		I	II
	<i>Energía aparente</i>		<i>Energía útil</i>			
		%		%	%	%
<i>Consumo doméstico</i>						
Energía no comercial ^a	150	84	7.5	44		
Energía comercial ^b	29.2	16	9.6	56		
Subtotal 1	179.2	100	17.1	100	29	14
Consumo por habitante kep/cápita	426		40			
<i>Consumo para la producción</i>						
Energía directa ^c	275	64	19	18		
Energía indirecta ^d	82.5	19	82.5	78		
Energía de los animales ^e	75	17	3.8	4		
Subtotal 2	432.5	100	105.3	100	71	86
Consumo por hectárea kep/ha	790		19			
Total 1 + 2	611.7		122.4		100	100

^a Leña y residuos vegetales.

^b Gas, kerosén (70 y 30% respectivamente) y electricidad. El kerosén es utilizado para iluminación.

^c Derivados del petróleo para las máquinas agrícolas y electricidad para las bombas de riego.

^d Corresponde a los fertilizantes.

^e El 20% de la superficie es trabajado con animales.

Características del ejido; Población: 420 personas; Superficie de labor: 550 ha, de las cuales 380 bajo riego; Cultivos según la superficie sembrada: trigo (40%), algodón (35%), maíz (20%), frijol (5%).

FUENTE: Elaborado a partir de A. Makhijani y A. Poole, *Energy and Agriculture in the Third World*, Report of the Energy Policy Project of the Ford Foundation, pp. 49 a 51, 1975.

refleja parcialmente en el perfil energético de los cultivos que prevalecen en la producción campesina; la energía humana y animal, representaban, en 1975, cerca de 22% de la energía requerida para la producción de maíz, 48 y 65% en los casos del frijol y el ajonjolí (cuadro 12), participaciones que superan la de dichas energías en el perfil energético del conjunto de la producción agropecuaria de México. Si bien los consumos específicos de los cultivos indicados exceden en promedio en 40% a los registrados para los casos del trigo, sorgo y alfalfa cuando se consideran todos los rubros energéticos indicados, la relación se invierte si se tiene en cuenta únicamente el insumo energético relativo a fertilizante y maquinaria agrícola; vale decir que, en este caso, los cultivos que caracterizan de preferencia a la producción de las empresas agrícolas son los de mayor intensidad energética.¹⁴ El desplazamiento de la energía humana y animal por la electricidad y los combustibles a través de la introducción de la maquinaria agrícola y de los sistemas de riego, escapa a las posibilidades económicas del sector de subsistencia y, en muchos casos, encuentra restricciones de orden técnico dadas las características orográficas de las zonas donde se ubican las parcelas.

ii. *El consumo doméstico de energía*

Las zonas rurales cobran una importancia mayor en la demanda total de energía de México cuando a los consumos energéticos, correspondientes a la producción agropecuaria, se agregan los combustibles no comerciales destinados presumiblemente al sector doméstico del campo (cuadro 10). En tal caso, el consumo de energía de la población rural se sitúa entre 4 y 5% del consumo final nacional. Es de señalar que al hacer esta estimación no se incluyen los requerimientos de electricidad y de combustibles (gas y petróleo diáfano) usados con fines domésticos; esta exclusión se debe a que la contabilidad energética existente, no permite diferenciar entre consumos domésticos urbanos y rurales.

En el decenio de los sesenta, el consumo doméstico de energía de México no sólo creció a un ritmo mayor que el de otros sectores (transporte e industria), sino que su composición registró una modificación significativa: disminuyó de 64.8 a 43.1% , entre 1960 y 1970, la parte de la población que consumía leña o carbón, al tiempo que aumentó considerablemente la proporción de los habitantes que usaban gas licuado o electricidad (cuadro 13). En 1970, la composición del consumo doméstico se caracterizaba por el predominio del gas licuado (50% del total) y del petróleo diáfano (34%) (cuadro 14),

¹⁴ Es conveniente señalar que la mecanización de las labores agrícolas no siempre es posible, ya que depende también de la naturaleza de los cultivos. Las estimaciones que se presentan aquí se refieren al conjunto de la agricultura mexicana y no específicamente a la producción de subsistencia; por ello, no se pretende dar un carácter demostrativo de las características energéticas vigentes en este sector.

Cuadro 12

PERFIL ENERGETICO ESPECIFICO DEL CULTIVO DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y DEL CONJUNTO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL DE MEXICO (1975). (En porcentaje)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Maíz	6.6	15.6	55.8	1.2	—	19.6	0.8	0.4	100	114	24.6
Frijol	12.5	35.2	7.0	9.6	—	34.0	0.9	0.7	100	110	49
Arroz	2.5	0.8	24.2	9.3	50.2	12.1	0.5	0.4	100	243	53.2
Ajonjolí	16.1	49.0	11.0	9.8	—	9.8	1.0	3.3	100	108	22.2
Trigo	1.8	2	43.2	0.9	—	50.1	1.4	0.6	100	95	50.0
Alfalfa	16.3	14.8	31.1	7.9	—	29.9	—	—	100	1.6	0.6
Sorgo	5.7	—	42.9	3.2	—	43.7	3.0	1.5	100	49	24.5
Soya	1.7	—	30.2	7.6	—	55.3	1.9	3.3	100	91	59
Producción agropecuaria y forestal de México.	7.5	11.2	38.1	5.4	6.0	28.0	2.6	1.2	100		

1. Energía humana.
2. Energía animal.
3. Energía total utilizada en la producción de fertilizantes.
4. Energía para riego (electricidad).
5. Energía para secado de granos.
6. Energía consumida por la maquinaria agrícola.
7. Energía consumida en el transporte de la zona de producción a los centros de acopio.
8. Energía utilizada en la preparación de productos agroquímicos (herbicidas, insecticidas, etc.).
9. Energía total consumida (suma de 1 a 8).
10. Energía consumida por unidad de producción (kep/tn).
11. Consumo específico considerando los rubros 4, 6 y 7.

FUENTE: A partir de Instituto de Economía Energética (IDEE), Documento interno, Bariloche, Argentina, 1979.

Cuadro 13

NÚMERO DE HABITANTES QUE UTILIZAN DIVERSOS ENERGETICOS
PARA EL CONSUMO DOMÉSTICO

<i>Productos</i>	<i>1960</i>		<i>1970</i>	
	<i>Miles de habitantes</i>	<i>%</i>	<i>Miles de habitantes</i>	<i>%</i>
Leña o carbón	22 617	64.8	21 379	43.1
Petróleo diáfano*	6 180	17.7	5 669	11.4
Gas licuado o electricidad	6 120	17.5	21 308	43.0
Gas natural	—	—	1 261	2.5
Total:	34 917	100.0	49 617	100.0

FUENTE: México, Secretaría de Industria y Comercio. *VIII y IX Censos de Población. 1960 y 1970.* México, D.F.

* Es un kerosén

participaciones que habían variado ligeramente hacia 1977 por el desarrollo del gas natural y de la electricidad así como por el menor ritmo de crecimiento de la demanda del diáfano.

No es posible establecer fielmente cuál es el nivel del consumo de energía, total o por formas, en el sector doméstico rural. No obstante, se ha estimado que en 1975, su consumo total se aproximaba a 5.54 millones de TEP, que representaban cerca de 10% de la demanda final de energía de México, si se tiene en cuenta el balance energético de la OCDE de ese año (cuadro 15). Los sectores de la población rural de bajos ingresos,¹⁵ alrededor de 64% de la población del campo, requería 67.7% de la energía doméstica utilizada en las áreas rurales y se encontraban en particular en las regiones de la meseta y la sierra centrales, así como en la región cálida seca (zonas 1 y 2, respectivamente, del mapa 2 y del cuadro 15). La regionalización sobre la que se apoya esta cuantificación de los consumos energéticos cubre zonas demasiado extensas, que presentan entre sí marcados contrastes socioeconómicos y climáticos; sin embargo, puede considerarse que una proporción importante del consumo de energía de la población rural de bajos ingresos se localiza en torno a la REFEC que está comprendida en las zonas 1 y 2.

¹⁵ Para evaluar la distribución de la población según el ingreso se consideró: a) nivel bajo: la proporción de la población que recibe 25% del ingreso en los niveles más bajos, b) nivel medio: la proporción de la población que recibe 50% del ingreso en los niveles medios y c) nivel alto: la proporción de la población que recibe 25% del ingreso en los niveles más altos. UNDP, OLADE, *Future Requirements of Non-conventional Energy Sources in Latin America (synthesis of a study of the UNDP)*, Quito, Ecuador, junio de 1979, p. 50.

Cuadro 14

EL CONSUMO DOMESTICO DE ENERGIA EN MEXICO SEGUN LOS BALANCES ENERGETICOS

	<i>Gas licuado</i>	<i>Petróleo diáfano</i>	<i>Gas natural</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Total %</i>	<i>Miles de TEP</i>
1965	47	42	6.0	5.0	100	3.263
1970	50	34	8.3	7.7	100	3.972
1977	49	30	9.0	12.0	100	5.258

FUENTE: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Energéticos*, Boletín Núm. 3, año II, marzo, 1978.

Si bien, en 1970, la proporción de habitantes del país que usaba leña o carbón había disminuido en comparación con 1960, en términos absolutos la diferencia era menor (apenas 5.8%), ya que el número de usuarios de estos combustibles sólo había pasado de 22.6 a 21.3 millones, nivel próximo al de la población rural de 1970.

Cuadro 15

CONSUMO DE ENERGIA EN EL SECTOR DOMESTICO RURAL DE MEXICO, TOTAL Y POR ZONAS EN 1975. (En 10³ TEP)

	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Total</i>	<i>Población rural estimada (miles de personas)</i>
Zona 1	1 832	885	85	2 802	10 977
Zona 2	1 106	503	46	1 655	8 294
Zona 3	815	228	40	1 083	5 187
Total	3 753	1 616	171	5 540	24 458

NOTA: Las tres zonas comprenden los estados: Zona 1. Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, México y Morelos. Zona 2. Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Yucatán. Zona 3. Veracruz, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

La división en estas tres zonas se efectuó con base en criterios de clima, geografía, vegetación, así como socioeconómicos, buscando agrupar espacios semejantes en cuanto a los usos energéticos.

En la estimación del consumo energético se incluyó energía humana desplegada en la recolección de la leña y de los residuos vegetales.

FUENTE: Elaborado a partir del Instituto de Economía Energética. Información preparatoria para *Estudio sobre los requerimientos futuros, de fuentes no convencionales de energía en América Latina*, Bariloche, Argentina, 1979.

DIVISION DE MEXICO EN TRES ZONAS PARA EL ESTUDIO DE LOS CONSUMOS ENERGETICOS EN EL SECTOR DOMESTICO RURAL



Cuadro 16

CONSUMO DE ENERGIA POR FUENTES EN EL SECTOR DOMESTICO RURAL *
(1975)

	<i>Leña, residuos vegetales y animales</i>	<i>Combustibles comerciales convencionales</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Carbón</i>	<i>Total</i>
Zona 1	77.2	14.8	1.7	6.3	100
Zona 2	79.1	14.0	—	6.9	100
Zona 3	87.2	6.0	0.8	6	100

* Se deja de lado las estimaciones del equivalente energético correspondiente al trabajo humano usado en la recolección de leña y residuos vegetales.

FUENTE: A partir de Instituto de Economía Energética, *op. cit.*, Cuadro V-14.

La característica principal de la composición del consumo de energía en el sector doméstico rural de México está dada por el uso de la leña. Así, en 1975, el uso de la madera, los residuos vegetales y animales, habría representado alrededor de 80% del consumo energético del sector, mientras que el carbón de leña variaba entre 6 y 7% (cuadro 16). Entre la población rural de menores ingresos, más de 80% de la energía consumida se utilizaba para la cocción de los alimentos (cuadro 17), en tanto que en ese mismo estrato, sólo en la región más fría de la Zona 1, una proporción reducida de energía (4.2%) se destinaba al calentamiento de agua y a la calefacción. Se ha comprobado que, en la mayoría de los casos, la combustión se lleva a cabo a fuego abierto¹⁶ (sistema de tres o más piedras) con muy bajos rendimientos de transformación (del orden de 5%).

La importancia de la leña y de los residuos vegetales, en los usos domésticos del campo, se confirma por el hecho de que aún en las explotaciones que se apartan de las características de los predios de subsistencia, se ha verificado un fuerte consumo. En el ejido de Arango, por ejemplo, estos energéticos representaban 84% de la energía aparente, consumida para fines domésticos; esta proporción disminuye a 44% en términos de energía útil, pero aun así mantiene una participación significativa (cuadro 11).

Un estudio reciente realizado en la región noreste del estado de Puebla reveló que el consumo global de leña, para uso doméstico, representa el 93.6% del consumo total de madera de la zona (cuadro 18). Las características de ésta, tanto por la distribución de la población y las actividades desarrolladas,

¹⁶ Instituto Nacional de Nutrición, *Encuestas nutricionales en México*, vol. II; Instituto Nacional Indigenista, México, 1976.

Cuadro 17

LA COMPOSICIÓN DEL CONSUMO DE ENERGIA POR PERSONA EN EL SECTOR DOMESTICO RURAL, SEGUN NIVEL DE INGRESO Y ZONAS (1975). (En porcentaje)

Uso	Nivel	Zona 1			Sub-total	Zona 2			Sub-total	Zona 3			Sub-total
		Bajo	Medio	Alto		Bajo	Medio	Alto		Bajo	Medio	Alto	
Cocción		82.6	58.5	50.3	74.0	85.4	79.7	57.6	82.9	83.3	82.6	48.9	81.9
Calentamiento de agua		2.0	9.1	34.0	5.2	—	10.5	36.7	4.2	—	4.3	42.2	2.4
Calefacción		2.2	24.0	15.5	9.5	—	0.5	5.5	0.3	—	3.4	8.7	1.0
Otros usos calóricos		4.3	8.4	0.2	5.5	9.1	9.3	0.2	8.7	7.0	9.7	0.2	7.4
Acopio combustible		8.9	—	—	5.8	5.5	—	—	3.7	9.7	—	—	7.3
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total en kep/hab		269	237	193	255	212	184	138	200	221	176	192	208

FUENTE: Elaborado a partir de IDEE, documentación interna.

Cuadro 18

CONSUMO DE MADERA COMO COMBUSTIBLE Y DE MADERA ASERRADA PARA USO DOMESTICO Y DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LA REGION NORORIENTAL DE PUEBLA

	<i>Consumo doméstico de leña y carbón</i>	<i>Consumo de leña en pequeñas industrias</i>	<i>Consumo de madera aserrada en pequeñas industrias</i>	<i>Consumo total de madera</i>
m ³ /año	351 935	17 296	6 627	376 858
%	93.6	4.6	1.8	100
ii. CONSUMO <i>PER CAPITA</i> DE CARBON Y LEÑA DE LA REGION				
	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbano y rural</i>	
kep/habitante	150	548	392	

FUENTE: Elaborado a partir de Subsecretaría Forestal y de la Fauna, documentación interna. 1980.

como por la tenencia de la tierra y los medios disponibles para el trabajo de las parcelas, permiten considerarla como integrante de la REFEC.

Los resultados obtenidos revelaron que el consumo *per cápita* de leña y carbón de la población rural (en promedio de 548 kep/habitante) es 36 veces mayor que el consumo urbano, y que el uso directo de la leña prevalece ampliamente sobre el empleo del carbón. En la región, la madera se utiliza también en pequeñas industrias como alfarerías, panaderías, caleras y ladrilleras; no obstante, el consumo de leña de las mismas, representa una parte mínima del total, comparado con los requerimientos domésticos.

En promedio, el consumo anual de leña del sector doméstico urbano y rural es de 392 kep por habitante y corresponde a cerca de 3 kg diarios de leña por persona. Este valor es del mismo orden de magnitud que los registrados en otros países de América Latina como Perú, Nicaragua y Costa Rica, lo que traduce la existencia de una significativa similitud entre los consumos energéticos de las regiones rurales latinoamericanas.

Si se considera para el conjunto de la REFEC un consumo de leña *per cápita* equivalente al registrado en el estado de Puebla (548 kep/habitante), el consumo total del sector doméstico rural de dicha región representaría alrededor de 70 000 barriles diarios de petróleo equivalente, cantidad que se reduce a tan sólo 7 000 barriles diarios, en términos de energía útil. Por consiguiente, la sustitución de la leña quemada en la REFEC requeriría un volumen de derivados de petróleo equivalente al 0.25% de la actual plataforma de producción (2.75 millones de barriles diarios).

Cuadro 19

CONSUMO DE MADERA COMO COMBUSTIBLE. ESTIMACIONES OFICIALES

	<i>Volumen mil m³ en rollo</i>	<i>Proporción sobre la producción forestal maderable de México %</i>	<i>Consumo en miles de TEP</i>
1970	939	15.9	253
1975	606	8.7	164
1979*	560	6.2	151

*Preliminar.

FUENTE: *IV Informe de Gobierno, 1980*. Sector Agropecuario p. 64.

Los recursos forestales de la zona nororiental del estado de Puebla tienden a disminuir rápidamente como consecuencia del abatimiento acelerado de árboles y la falta de reforestación; se estima que la reposición natural del bosque apenas cubre 17% de la madera que se extrae. La creciente deforestación obliga a los campesinos a desplazarse entre 2 y 8 km con la finalidad de recoger la leña; esta tarea suele desempeñarla la mujer y/o los hijos según los casos y, con frecuencia, a medida que aumenta la distancia por recorrer, la responsabilidad del abastecimiento se traslada de las mujeres hacia los hombres.

Si bien, los niveles de consumo de leña y carbón registrados en esta zona del estado de Puebla, no pueden trasladarse a todo el país, dadas las diferencias climáticas, socioeconómicas, culturales y de recursos naturales de las distintas regiones, este caso puede ser considerado como muy representativo del tipo de consumo energético que prevalece en gran parte de las explotaciones campesinas de subsistencia.

En México, las evaluaciones existentes sobre el consumo de leña como combustible no son coincidentes. Así, las estimaciones oficiales (cuadro 19) señalan que en 1970, se consumía con fines energéticos cerca de 15.9% de la producción nacional maderable (aproximadamente 253 000 TEP); según la misma fuente, esta participación disminuyó a 6.2% en 1979 (unas 151 000 TEP). Sin embargo, esta evaluación parece dejar de lado el uso de la leña como combustible en el sector doméstico rural. Otras estimaciones, en cambio, consideran que en dicho sector se consume anualmente un volumen de madera equivalente al que se industrializa; esto significa que en 1979, se habrían quemado con fines domésticos cerca de 9.0 millones de metros cúbico de madera, equivalentes a cerca de 2.5 millones de TEP. Esta cifra no dista demasiado de la que registra la OCDE (cuadro 10) y corresponde a un consumo aproximado de 410 *kep/per cápita*; sin embargo, es marcadamente inferior a la que se deriva del estudio del IDEE, que eleva el nivel del consumo de leña, residuos anima-

les y vegetales a cerca de 4.16 millones de TEP concentrados principalmente en la llamada Zona 1. Si se considera que este último es el nivel real del consumo de leña en el sector doméstico rural de México, su sustitución por derivados del petróleo representaría alrededor de 15 000 barriles diarios de petróleo equivalente, es decir, apenas 0.5% de la actual plataforma de producción.¹⁷ No obstante, debe tenerse en cuenta que dicho consumo de leña no refleja las necesidades energéticas completas de la población rural, ya que no es de descartar que buena parte de la misma esté en situación de subconsumo.

En el perfil del consumo energético al que se hace referencia, los combustibles comerciales convencionales (derivados del crudo) representaban sólo 15% del consumo total del sector en 1975 (cuadro 16). Es probable que entre los combustibles predomine el petróleo diáfano, cuyo uso se difundió desde hace ya varias décadas. Esta suposición se ve reforzada en vista de que su precio ha sido permanentemente inferior al del gas licuado,¹⁸ la única forma de energía que por las características de su sistema de distribución podría competir con él. El acceso al diáfano por parte del sector de subsistencia no sólo pudo verse afectado por un problema de bajos ingresos, sino también porque parte del combustible fue desviado al mercado no doméstico, sobre todo al industrial, precisamente por estar subsidiado.

La población rural de México presenta un alto grado de dispersión. Este tipo de distribución dificulta considerablemente el abastecimiento de energéticos y otros productos a una parte importante de la misma. La existencia de un alto porcentaje de localidades dispersas con un reducido número de habitantes ha constituido una restricción para el desarrollo de la electrificación del campo. Sin embargo, la política del Gobierno Federal de electrificar el agro permitió un rápido crecimiento de la demanda de electricidad de los grupos familiares en el medio rural. Si se considera el consumo de energía eléctrica de los trabajadores sujetos a salario mínimo, durante el periodo 1960-1974, el ritmo de crecimiento del consumo por familia fue mayor en las áreas rurales que en las urbanas (11.3% y 9.9% anual, respectivamente).

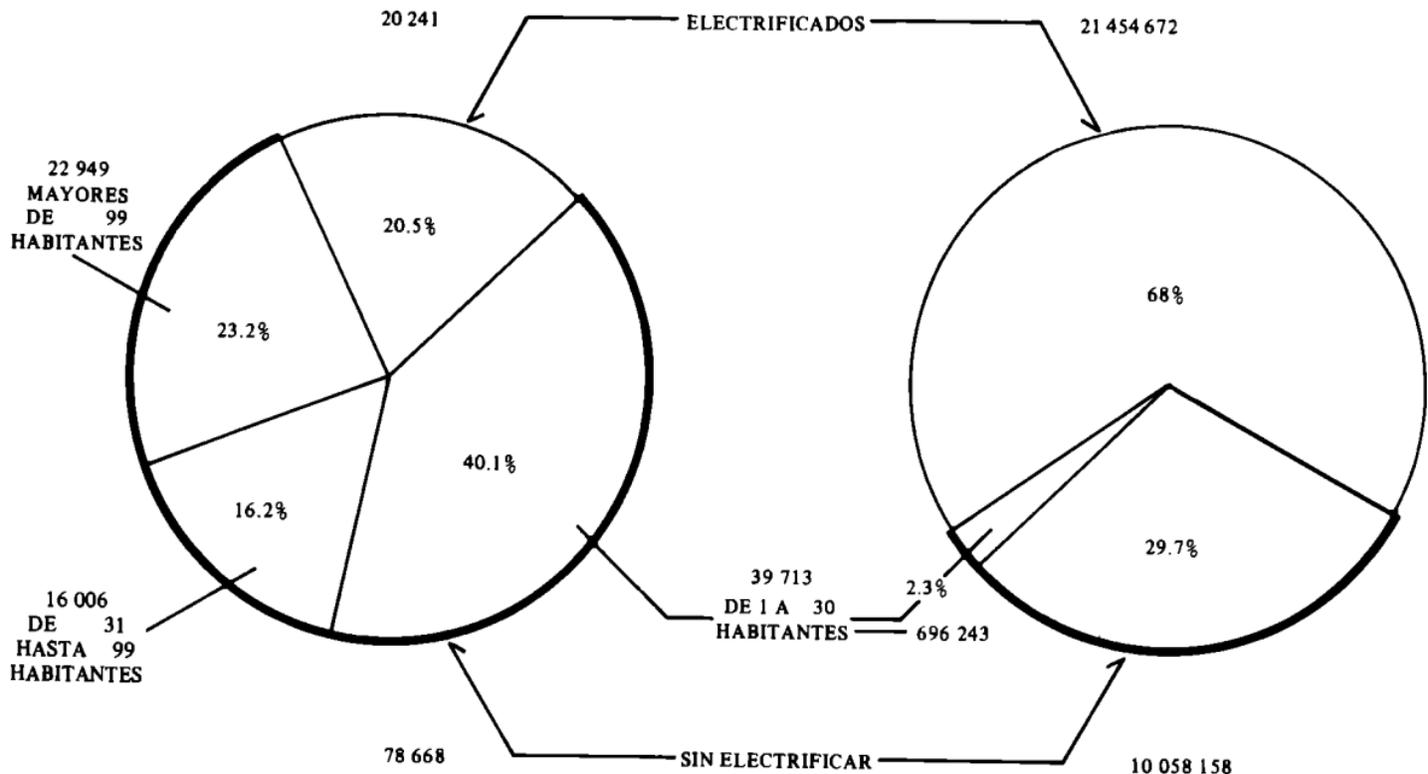
A pesar de los avances realizados en materia de electrificación, subsiste aún un vasto sector de la población rural que no tiene acceso a la electricidad. En 1978, se estimó que 32% de los habitantes del campo, alrededor de diez millones de personas, quedaban fuera de la red de distribución del fluido (gráfica 1). Debe señalarse que el 96% de las localidades sin servicio, son poblados con menos de 500 habitantes, diseminados de manera irregular en las distintas regiones del país. El grado de concentración de las localidades en áreas reducidas y el número de habitantes por localidad son dos factores que han incidido en

¹⁷ Si se estimara que 20 millones de personas consumen 3 kg de leña diarios *per cápita*, la sustitución total demandaría aproximadamente 30 000 barriles diarios de petróleo crudo equivalente.

¹⁸ La relación de precios entre el gas licuado y el petróleo diáfano ha variado de 1.3 en 1960 a 3.18 en 1974 y 2.21 en 1977. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

GRAFICA 1

LOCALIDADES	TOTAL	HABITANTES
98 909	100 %	31 512 830



Fuente: Comisión Federal de Electricidad, Programa de Electrificación Rural, 1979-1982.

el mayor o menor desarrollo de la electrificación en los distintos estados de México (mapa 3). No es posible establecer con certeza en qué proporción, el sector de subsistencia, tiene acceso a la electricidad y cuáles son sus niveles de consumo; sin embargo, aislamiento y subsistencia suelen estar estrechamente vinculados, por lo cual es de suponer que una parte importante de los diez millones de personas que no consumen electricidad integran el amplio sector agrícola de subsistencia.

6. Elementos de la política energética

El ámbito principal, en el cual se ha desarrollado una política energética en relación con el campo mexicano, ha sido y es la electrificación rural. La extensión del suministro del fluido a las localidades aisladas y marginadas del país fue uno de los objetivos de los programas recientes en este rubro. El otro aspecto de política energética que abarca al uso de energía en el medio rural se refiere a la política de precios de los combustibles; en efecto, a través del sistema de precios se subsidió constantemente el consumo de petróleo diáfano para usos domésticos. Durante el decenio pasado no se adoptó en México una política oficial dirigida a interpretar y dar una respuesta global a la problemática energética de las zonas rurales y menos aún de los sectores de subsistencia.

Hacia fines de 1980, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, dio a conocer el Programa de Energía, el primer documento de este género elaborado en el país, que define una política energética de largo plazo en el marco de los lineamientos generales de desarrollo económico y social formulados en el Plan Global de Desarrollo y en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El Programa de Energía, aborda el tema de usos de la energía en las zonas rurales, haciendo hincapié en el uso de la electricidad. En el documento se establece que es necesario garantizar un suministro confiable y económico de energía eléctrica a dichas zonas.

El objetivo consiste, por un lado, en aumentar la producción agropecuaria a través de la ampliación de la capacidad de bombeo de agua para irrigación y alentar el desarrollo de pequeñas industrias y comercios; por otro, se trata de llevar el servicio eléctrico a las comunidades que hasta ahora no han tenido acceso a él.¹⁹ Para alcanzar estos objetivos se propone: racionalizar los programas de electrificación rural y darles un mayor apoyo conforme de las directrices del SAM. Sin embargo, en vista de que en muchos casos la extensión de las redes de distribución a las comunidades aisladas implica costos elevados y una menor eficiencia técnica, la política energética actual establece que los programas deberán orientarse hacia la aplicación de sistemas de abastecimiento descentralizados. Estos sistemas deberían apoyarse en el uso de tecnologías de escala reducida apropiadas al medio rural, donde el grado de dispersión de

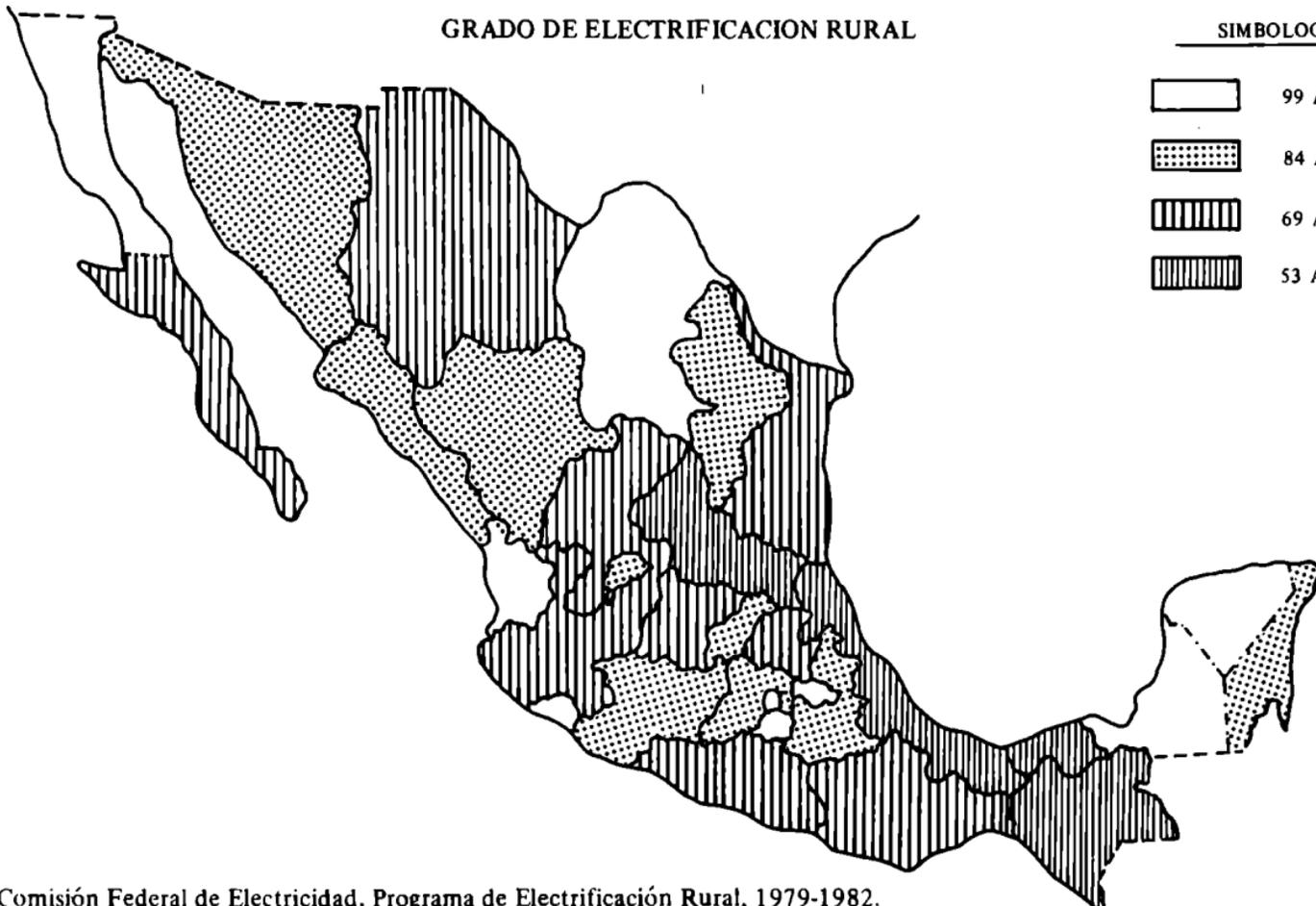
¹⁹ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Comisión de Energéticos, *Programa de energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, noviembre de 1980.

Mapa 3

GRADO DE ELECTRIFICACION RURAL

SIMBOLOGIA

	99 A 85%
	84 A 70%
	69 A 54%
	53 A 44%



FUENTE: Comisión Federal de Electricidad. Programa de Electrificación Rural, 1979-1982.

la población es un factor importante que debe tenerse en cuenta. En este sentido se considera que es necesario dar prioridad tanto a las centrales eléctricas de bomba de gasolina como a las pequeñas centrales hidráulicas, que prácticamente no se han utilizado en el país.²⁰

El Programa de Energía destaca también el interés de aprovechar la energía solar en las áreas rurales, para calentar el agua destinada a usos domésticos o de producción, como para el secado de los productos agropecuarios. A pesar de estos propósitos, se estima que a corto y mediano plazos la aportación de la energía solar al balance energético del país será marginal.

Además de las consideraciones del Programa de Energía, sobre la electrificación rural y la conveniencia de utilizar fuentes no convencionales, en él se precisa que se protegerá a los sectores sociales más débiles mediante una política de subsidios que deberá hacerse transparente. Vale decir que la orientación actual de las medidas que se instrumentarán en el medio rural se limita a los dos aspectos de política energética, vigentes antes de la elaboración del programa. Se deja de lado un elemento central de los usos energéticos del campo, como los combustibles vegetales, los que, por otra parte, no están incorporados en los balances de energía. La idea que parece subyacer en esta política es que en un país con los recursos energéticos de México, los derivados del petróleo y la electricidad deben penetrar, necesariamente, en las zonas rurales. Las estimaciones del consumo de combustibles vegetales y los volúmenes de derivados que se requerirían para sustituirlos tienden a justificar este criterio, ya que para tal propósito se requeriría una proporción mínima de la producción petrolera. Sin embargo, es de señalar que después de varios decenios de autosuficiencia petrolera, abundancia de combustibles y bajos precios, entre los campesinos aún predominan otras formas de energía, de las que no se puede prescindir al elaborar una estrategia energética. Por otra parte, en el programa no se establece un plan para asegurar el abastecimiento energético de las zonas rurales que permita el remplazo de los combustibles vegetales. Además, no queda explícito el camino que se seguirá para el desarrollo de las fuentes no convencionales; por ello, las apreciaciones que se hacen al respecto corren el riesgo de no concentrarse en la realidad, con el consiguiente perjuicio para quienes deberían ser sus beneficiarios.

De acuerdo con los criterios establecidos, para instrumentar la planeación del sector energético, el desarrollo del programa mencionado debe en principio coordinarse con el SAM, con el cual interactúa. Cabe mencionar que en este último proyecto no se ha contemplado específicamente el problema energético de la economía campesina, a pesar de que se confiere a ésta un papel central para reactivar la producción agrícola de granos básicos.²¹

²⁰ Esta posición fue confirmada recientemente por el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el 16 de junio de 1981.

²¹ No obstante debe señalarse que, desde hace relativamente poco tiempo, en el SAM se plantea la necesidad de abordar el aspecto energético de la producción agropecuaria.

En el paquete tecnológico propuesto por el SAM, los fertilizantes constituyen el elemento más importante para aumentar el rendimiento y la producción agrícolas. Vale la pena subrayar que la opción que se plantea para sortear la situación actual de estancamiento de la producción del campo, es intensiva desde el punto de vista energético; el uso creciente de fertilizantes se acompañará de una mejora de los aperos de labranza y seguramente de una mayor mecanización de las faenas agrícolas, aspecto que queda sin definir en el proyecto.

Si bien hasta el presente no se ha delineado una política oficial, claro, respecto del uso de la energía en las áreas rurales de México, distintos grupos de técnicos de diversas áreas y organismos han desplegado una importante actividad con miras al desarrollo de fuentes no convencionales de energía y a su utilización en el medio rural. En este campo, los avances logrados en materia de investigación, tecnología y difusión se centran, sobre todo, en los digestores anaeróbicos y en algunas aplicaciones de la energía solar.²²

En lo que atañe a los digestores, México cuenta con la capacidad necesaria para la difusión masiva de unidades que produzcan hasta once metros cúbicos de gas por día, pero también es posible la construcción de unidades de mayor capacidad para generar biogás y lodos digeridos con un alto valor fertilizante. El uso de este fertilizante en los predios campesinos constituye sin duda una posibilidad interesante para incrementar la productividad.

Con respecto a la energía solar, se estima que en el país existe la factibilidad científica, tecnológica y económica en materia de calentadores de agua, pequeños secadores de grano o pescado, destiladores de agua y estufas. Para poner de relieve la importancia que puede tener la aplicación de la energía solar, basta señalar que con ella se puede disminuir el volumen de granos perdidos en el campo (cerca de 30%) por la falta de sistemas de secado.

De acuerdo con las experiencias realizadas para promover el desarrollo de la energía solar y los digestores, los resultados no han sido siempre satisfactorios. En determinadas circunstancias se presentan los inconvenientes propios de la aplicación de una tecnología que no se controla enteramente y en otras las unidades resultan técnicamente inadecuadas al medio en el que se las intenta implantar. Algunas veces, estos factores se ven agravados por los problemas que se derivan de la falta de aceptación de la nueva fuente de energía por parte de la población rural. Los motivos de este rechazo son múltiples, pero con frecuencia se originan en el camino seguido para difundir la innovación; el interés despertado en el campesino por la opción que se le brinda, su participación en la realización de la obra y los conocimientos que extraiga de la mis-

²² Para una interpretación detallada de la situación actual del desarrollo de las fuentes no convencionales de energía, véase *La energía solar en México, situación actual y perspectivas*, Alfonso Castellanos y Margarita Escobedo, Centro de Ecodesarrollo, México, 1980.

ma, parecen factores importantes que contribuyen a la incorporación real de la nueva tecnología a sus hábitos de producción y de vida.²³

A las limitaciones señaladas para la difusión de las fuentes no convencionales de energía en el medio rural se agregan, por un lado, la escasez relativa de recursos humanos y financieros y, por otro, la falta de integración y coordinación en un plan global de las actividades de quienes trabajan en las distintas instancias de este campo.

Cabe preguntarse en qué medida la existencia de un sistema energético centralizado, su persistencia en el futuro, así como la asignación preferencial de recursos a los hidrocarburos y la energía nuclear, son elementos que dificultan el desarrollo de opciones que, sin ser alternativas globales, pueden contribuir a modificar la situación energética de los campesinos. Una estrategia que se proponga dar una respuesta integral a los requerimientos energéticos del campesinado, y en particular de su sector más pauperizado, debe partir necesariamente del estudio pormenorizado de la situación energética de las distintas regiones del país, teniendo en cuenta sus diferencias específicas; debe además basarse en la consideración del conjunto de las diversas formas de energía (comerciales y no comerciales, convencionales y nuevas), formular una propuesta que contemple las costumbres y las modalidades en el uso de la energía por parte de los campesinos, y elaborar un plan que asegure el abastecimiento continuo de cada región a precios que permitan a toda la población rural, un acceso real al consumo de energía. Este objetivo difícilmente puede lograrse si la política energética no se inscribe en una estrategia de desarrollo agrícola, que coloque al campesino en situación de retener para sí el excedente que produce.

²³ Estas conclusiones se extraen de los resultados obtenidos en las experiencias llevadas a cabo por algunos organismos públicos y privados. Entre estos últimos cabe mencionar los trabajos realizados por el Programa de Ecodesarrollo, Xochicalli, en el desarrollo y aplicación de biodigestores y de sistemas de procesamiento de residuos no aprovechados, procurando obtener un uso mejor y más completo de los recursos naturales disponibles en las zonas rurales.

TRABAJADORES DEL PETRÓLEO Y PODER SINDICAL EN MÉXICO

Marie-France Prevot-Schapira
*Instituto de Altos Estudios
de América Latina (París)*

El Sindicato de los Trabajadores del Petróleo de la República Mexicana (STPRM), creado en 1935, ha sido el instrumento de la nacionalización del petróleo mexicano. Organizado sobre la base de secciones, constituye una fuerza política y económica de primer orden en las regiones donde se implantó. Es así como se han constituido *plazas fuertes* en las zonas petroleras del Golfo de México, donde se ubican los centros del poder sindical (Ciudad Madero, Poza Rica, Minatitlán).

Nuestro estudio hará hincapié en Coatzacoalcos-Minatitlán, antigua zona petrolera, que experimenta un auge espectacular desde hace quince años, vinculado con el desarrollo de la petroquímica y con los recientes descubrimientos en los límites de los estados de Tabasco y Chiapas.¹

El papel hegemónico del sindicato, a partir de su punto de partida, la sección, nos ha parecido esencial para interpretar las migraciones de fuerza de trabajo y la organización del espacio en las regiones petroleras. Además de estudiar la movilización de la fuerza de trabajo en la zona petrolera de Coatzacoalcos-Minatitlán, analizamos el funcionamiento del sindicato a partir de sus centros de poder. Para esto, nos pareció necesario el análisis del proceso de constitución de esta *plaza fuerte* sindical.

I. Génesis y desarrollo del poder sindical

No trataremos aquí de recordar las grandes etapas del sindicalismo petrolero, de las luchas y acciones que se desarrollaron desde sus orígenes, sólo elegire-

¹ Encuesta realizada en junio-agosto de 1978, entre los trabajadores de las obras de Cangrejera y los de Pemex (centros de Minatitlán, Cosoleacaque, Nanchital, Pajaritos, Agua Dulce, Cangrejera). Consulta en los archivos del personal en tres centros de trabajo de Pemex, julio-agosto de 1977 (Minatitlán, Pajaritos y Cangrejera).

mos los momentos que nos permitan aclarar la situación actual. Con respecto al punto central del estudio de la constitución del poder sindical, una pregunta parece esencial: ¿cuál fue el impacto de los cambios provocados por la nacionalización en la naturaleza y el funcionamiento del sindicalismo? Nos interrogamos después sobre el contexto en el cual se ha definido e impuesto la reivindicación del monopolio de la contratación, sobre las relaciones del sindicato con el Estado y, por último, sobre su política de colaboración.

A. *El monopolio de la contratación.*

La demanda casi ilimitada de mano de obra provocada por el auge petrolero a principios de siglo (1901-1921) originó una fuerte corriente migratoria espontánea o dirigida por las compañías que recurrieron al sistema de enganchadores para llevar la mano de obra no calificada, hacia los campos petroleros del Golfo y del Istmo; los empleados técnicos y los ejecutivos eran esencialmente de origen extranjero.²

La recesión petrolera que se inició en 1921, originó la aparición brutal de la desocupación en los centros petroleros; varias huelgas estallaron para luchar contra los despidos masivos. La respuesta de las compañías fue inmediata.³ Se modificó el sistema de contratación. Para no responsabilizarse frente a la mano de obra, las compañías llamaron a subcontratistas para ejecutar los trabajos de perforación y explotación, sustituyendo así a trabajadores sindicalizados por trabajadores *libres*.⁴ Por otra parte, contrataron masivamente extranjeros *amarillos* y crearon milicias patronales (guardias blancas) para mantener el orden. La aparición de la reivindicación del monopolio de la contratación, a partir de 1924, es una respuesta a la violencia de la represión sindical y a la implantación de sindicatos *amarillos*. A pesar de que el monopolio de la contratación haya sido reconocido, en 1931, por la Ley Federal del Trabajo, sólo con la nacionalización se logró verdaderamente, aun cuando las condiciones en las cuales se impuso, hubieran desaparecido.⁵ En efecto, con

² En los años 1919-1921, cuando alcanzaron el mayor auge en la 'Faja de Oro' (. . .) las principales empresas petroleras mantenían por conducto de sus 'enganchadores', una intensa corriente de trabajadores. *El Petróleo de México*, gobierno de México, 1940, reedición de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 1963.

³ En 1921, el Gobierno decretó otra moderada alza de impuestos; las compañías suspendieron las obras constructivas y dejaron sin trabajo a cerca de 20 000 de los 50 000 obreros ocupados en la industria petrolera. *El Petróleo*. . ., *op. cit.*, p. 19.

⁴ Las empresas, deseando evitarse las responsabilidades inherentes, abandonaron su política de perforar los pozos por administración y adoptaron la perforación por contrato. . . Los contratistas sustituyeron a las empresas en su posición de patrones respecto a los trabajadores. *El Petróleo*. . ., *op. cit.*

⁵ Los contratos colectivos fueron firmados con el sindicato mayoritario, sin perjuicio para los no sindicalizados. *Ley Federal del Trabajo*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1931, pp. 7-16.

la nacionalización, el STPRM, integrado desde 1936 al sindicalismo oficial por su pertenencia a la gran central obrera, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (creada por Cárdenas), dispone desde entonces del monopolio absoluto de la contratación *closed-shop*, acompañado de una cláusula de exclusión.⁶ Es precisamente ese poder del sindicato para dar o rehusar un empleo (dentro de los límites de los puestos creados por la empresa), sin ningún mecanismo de control, lo que constituye el fundamento esencial del poder sindical y, como veremos después, la puerta abierta a todos los abusos. Así, en el marco de un funcionamiento descentralizado, se han formado verdaderos *feudos* sindicales en las zonas petroleras.

B. *El control del movimiento sindical.*

Poco después de la revolución, fracasaron las tentativas del sindicalismo oficial para controlar al poderoso sector petrolero, muy influido por los IWW.⁷ Con Cárdenas se constituyen verdaderamente la alianza y la subordinación del movimiento petrolero al régimen. El 3 de abril de 1935, en Puerto México, frente a los trabajadores petroleros divididos, Cárdenas lanzó un llamado a la unidad que desembocó, el 15 de agosto del mismo año, en la formación de un sindicato único: el Sindicato de los Trabajadores del Petróleo de la República Mexicana (STPRM).⁸ Nacido de la fusión de los sindicatos que ya existían en cada centro petrolero, fue el resultado de un proceso de unificación en buena medida creado y controlado por el Estado; la creación del STPRM habría de permitir la recuperación de la riqueza petrolera, en el marco de una estrategia que decidió utilizar al movimiento obrero como nuevo instrumento de ataque. Por este motivo, cuando el STPRM quiso conseguir la firma de un contrato colectivo único para toda la industria petrolera, el Gobierno aportó todo su apoyo al movimiento que desembocó, el 18 de marzo de 1938, en la expropiación de las compañías extranjeras.⁹

6 Por la cláusula de *taller cerrado*, *closed-shop*, sólo se puede contratar a trabajadores del sindicato único establecido en la empresa. La cláusula 35 del contrato colectivo precisa: *Cuando algún trabajador renuncie al sindicato o fuese expulsado del mismo, el sindicato tendrá derecho a pedir por escrito al patrón su separación del servicio, y el patrón queda obligado a separarlo inmediatamente. . .*, *Contrato Colectivo de trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos y el STPRM*, México, 1977, p. 60.

7 IWW: *International Workers of the World*, llamados *Wobblies*. Ese movimiento se creó a principios del siglo XX en Estados Unidos; agrupó principalmente a los trabajadores no calificados, diferenciándose así de la política de la *American Federation of Labor* (AFL).

8 Julio Valdivieso Castillo, *Historia del movimiento sindical petrolero en Minatitlán, Veracruz*, México, 1963, p. 62.

9 Para un estudio detallado del conflicto petrolero, véase *El Petróleo de México*, *op. cit.*

A pesar de que, en 1937-1938, el sindicato se había empeñado en luchas a la vez reivindicativas y políticas, la actitud de los trabajadores del petróleo no siempre fue unánime frente a la nacionalización.¹⁰ Inmediatamente después de la expropiación, los trabajadores se encontraron frente a su antiguo aliado y nuevo patrón, el Estado, para negociar sus reivindicaciones. Por otra parte, al crearse una nueva administración encargada de reorganizar la industria petrolera,¹¹ el sindicato, que ya disponía de un gran poder en escala local, vio escapársele el control de esta actividad.

Cuando en 1938, los trabajadores del petróleo quisieron que se les reconocieran los derechos adquiridos a lo largo de sus luchas contra las compañías extranjeras y los que había apoyado el Estado-árbitro durante el conflicto petrolero, se tropezaron con un Estado-administrador que invocó las dificultades de la nueva empresa. En nombre del interés nacional, el general Cárdenas les pidió que rebajaran sus reivindicaciones en comparación con las de 1937 (reducción de puestos de trabajo, disminución de los altos salarios y desplazamiento del personal excedente hacia los nuevos centros del altiplano). El STPRM, contrario a esta tregua social, denunció la vuelta a condiciones semejantes a las anteriores a la expropiación.

Desde entonces, las relaciones entre el sindicato, por una parte, y Pemex y el gobierno por la otra, se deterioraron con rapidez. Comenzó un periodo de tensiones que iba a durar 10 años. Lo que estaba en juego en el conflicto, era determinar la frontera entre el poder de la empresa y el del sindicato. Este periodo de *difícil colaboración* presenta tres momentos importantes. Al final del sexenio de Cárdenas, en un clima sumamente tenso, se llegó a un acuerdo por el cual se integraban a Pemex todos los trabajadores que eran miembros del sindicato antes de 1938. El mismo acuerdo prohibía sindicalizarse al personal de confianza (miembros de la dirección, personal jerárquico) y autorizaba a Pemex a desplazar al personal en función de la reorganización.¹²

¹⁰ Desde los inicios de la Revolución, las huelgas en Tampico, Minatitlán y otras zonas de producción y refinación fueron muchas y a veces violentas. . . En algunas ocasiones estos esfuerzos proletarios encontraron el respaldo de las autoridades. Sin embargo, también hay que reconocer que en ciertos momentos este movimiento obrero se opuso a algunas medidas nacionalistas del Gobierno debido al temor fundado de que tales acciones llevarían a la paralización de las operaciones y a un despido masivo de trabajadores. L. Meyer señala la opinión del encargado de negocios americanos en México, el cual señala en 1927, que los sindicatos petroleros no apoyaban la política de Calles. Véase Lorenzo Meyer Cosío, *El auge petrolero y las experiencias disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro. Las perspectivas del petróleo mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1979, p. 41.

¹¹ Decreto de nacionalización, 18 de marzo: *Para administrar los bienes, primero se crearon tres empresas públicas el 7 de junio de 1937: Petróleos Mexicanos, Distribuidora de Petróleos Mexicanos y Exportadora Nacional de Petróleos*. Debido a problemas de coordinación, el 8 de agosto de 1940, se creó Pemex (Petróleos Mexicanos). Véase J. P. Angelier, *Le secteur de l'énergie au Mexique*, P.A.L., Núm. 4523-4524, p. 116.

¹² Las cláusulas del convenio del 28 de noviembre de 1940 pueden verse en Richard

La firma del primer contrato colectivo tuvo lugar el 17 de mayo de 1942. Se había retrasado largo tiempo debido a un desacuerdo fundamental sobre la contratación del personal de confianza. En efecto, tales puestos, ocupados durante la administración extranjera por no sindicalizados, habían sido provistos por el sindicato durante la lucha petrolera de marzo de 1938.

El acuerdo de 1942, permitía a la empresa conservar el control de la contratación del personal de confianza.¹³ A su vez, el sindicato adquiría ciertas ventajas: la antigüedad (conocida desde antes de la nacionalización) y una cláusula que estipulaba que, en caso de deceso de un trabajador sindicalizado, el puesto vacante sería atribuido, por derecho, al pariente más próximo, ventaja que fue extendida en 1951, a los trabajadores en vida. Esta cláusula constituyó el fundamento del corporativismo del STPRM y desembocó en la formación de un grupo que se autoreclutó, tanto más cerrado cuanto que las creaciones de puestos fueron poco numerosas en el período que siguió a la nacionalización.

La llegada de Alemán al poder, decidido a acabar con toda clase de agitación en el sector petrolero, marcó un giro decisivo. La prueba de fuerza se entabló a raíz del movimiento de huelga lanzado en 1946, por la sección 34 del STPRM. La intervención del ejército y el despido de 50 huelguistas, entre los cuales se encontraban miembros del comité ejecutivo del sindicato, recordaron, por si fuese necesario, que en el sector petrolero nacionalizado no podía existir el derecho de huelga. Por otra parte, en el seno mismo del sindicato, las divergencias entre la dirección y las secciones sindicales más radicales, y la impopularidad de las acciones llevadas a cabo, desacreditaron al STPRM. Cuando las secciones de Tampico declararon un movimiento de huelga para denunciar el acuerdo de 1949, esta situación permitió al gobierno detener a los líderes de la sección 1, que fueron también excluidos del sindicato.

Durante este período de conflicto abierto se expresaron las tendencias contradictorias que existían en el seno del movimiento petrolero antes de la expropiación, pero que se habían dejado provisionalmente de lado en aras de la unidad contra las compañías extranjeras. Los discursos socializantes de Cárdenas habían favorecido cierta ambigüedad sobre lo que significaría la nacionalización para los trabajadores. Inmediatamente después de la expropiación se perfilaron dos corrientes; por un lado estaban quienes creían que la nacionalización debía ser sinónimo de control obrero; por otro, quienes —más allá de sus convicciones nacionalistas— veían en ese cambio un medio para consolidar el poder adquirido por el grupo de los petroleros. La reorganización eliminó a los primeros para llegar a un acuerdo con los segundos. La relación de fuerza obligó a la empresa a abandonar una parte de sus poderes al sindicato (el control sobre la contratación de casi todo el personal); a cambio, desde hace más

Powell, *Labor problems in the mexican petroleum industry, 1938-1940*, en *Inter American Economic Affairs*, otoño de 1952, p. 24.

¹³ Powell, *op. cit.*

de 30 años, la colaboración ha sido total, la disciplina frente al poder, ejemplar y el control sindical eficiente.

C. Una colaboración leal

*Nosotros, los trabajadores petroleros, estamos poniendo nuestro mejor esfuerzo, nuestra mística del trabajo, nuestro orgullo de petroleros pero sobre todo, nuestra pasión por México.*¹⁴ En estos términos se dirigía Sergio Martínez Mendoza, líder petrolero de la sección 10 del STPRM, a Jorge Díaz Serrano, director de Pemex. Esta colaboración total entre Pemex y el sindicato, estos acentos nacionalistas del líder petrolero, que está al lado de la empresa en la *batalla para la producción*, ¿significan la ausencia de todo conflicto, el abandono de toda movilización?

El sindicato mantiene cierta ficción de movilización para sostener la cohesión frente a los ataques del interior y del exterior (emplazamiento ritual de huelga cuando se firma, cada dos años, un nuevo contrato colectivo; discursos de *clase* de los líderes petroleros).¹⁵ En realidad la solidaridad es total entre las dos partes. *Trabajamos para un solo patrón: México.*¹⁶

En 1958, a cambio de postergar por un año la firma de un nuevo contrato colectivo, Pemex intervino para contener los movimientos de oposición que se desarrollaban en el seno del STPRM, y declaró ilegal la elección de los dirigentes de las secciones 34 y 35, que denunciaban la ausencia de democracia sindical, la corrupción y la colusión entre los líderes y la dirección de Pemex.¹⁷

En el conflicto que opone desde hace más de dos años a los campesinos de Tabasco con Pemex, el sindicato legitima abiertamente la destrucción del ambiente y las expropiaciones en nombre del desarrollo económico. *Si, con el petróleo, se asesina a algunas bellas azucenas, a cambio se satisfacen extraordinarias necesidades del pueblo en materia de empleo, vivienda, alimentación, educación y asistencia médica.* . . .¹⁸

¹⁴ *Diario de Soto Vento*, Coatzacoalcos, 30 de enero de 1979; *En la industria petrolera trabajamos para un solo patrón*, senador S. Martínez.

¹⁵ Declaración del líder de la sección 11 del STPRM, F. Balderas: *Nosotros no sabemos que Pemex vaya a construir casas, pues ellos no se preocupan por los trabajadores; sólo les construyen casas a su gente de confianza y a los. . . ¿cómo se dice, compadre? ¡Ah! burgueses, eso es, burgueses. Balderas enjuicia a Pemex*, en *Matutino*, 2 de julio de 1979.

¹⁶ *Diario de Soto Vento*, 30 de enero de 1979, *op. cit.*

¹⁷ Aurora Loyo y Ricardo Pozas H., *La crisis política de 1958. Notas en torno a los mecanismos de control ejercido por el Estado mexicano sobre la clase obrera organizada*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 89, UNAM, julio-agosto de 1977.

¹⁸ *Excélsior*, 22 de junio de 1978, *Pemex contamina, pero no tanto como dicen*, entrevista con el secretario general del STPRM, Oscar Pancardo.

Los campesinos de las nuevas zonas petroleras son presentados como obstáculos a la modernización y a la afirmación nacional. De igual manera, como veremos, durante los acontecimientos de Cactus, el sindicato se colocó del lado de la empresa y del ejército para aplastar toda tentativa de organización de los trabajadores de las obras petroleras.¹⁹

II. La fragmentación del mercado de trabajo

Los poderes, el corporativismo y la política de colaboración del STPRM tienen un papel decisivo en la estructuración del mercado del empleo del sector petrolero. Con modalidades diferentes, el sindicato interviene tanto en la contratación y control de los trabajadores de la empresa como en los de las obras.

A. Los petroleros

En el nivel de la empresa, hemos visto que uno de los ejes de la acción sindical ha sido la incorporación cada vez mayor del personal del sindicato. Es así como el STPRM agrupa tanto a los obreros como a los empleados, y desde 1974, a los ingenieros y técnicos, llevando el control sindical hasta el límite extremo.²⁰ Sólo el personal de *confianza* (de la dirección, jerárquico y médicos), que no pueden sobrepasar 10% de los trabajadores permanentes y 5% de los temporarios, es contratado por la empresa y no puede sindicalizarse. Para los demás (96% del personal de la zona sur en 1978, véase el cuadro 1) obtener un puesto controlado por el sindicato *closed-shop* implica la afiliación obligatoria a éste. Además, las cotizaciones sindicales ordinarias y extraordinarias son descontadas automáticamente por la empresa y luego pagadas al sindicato.

Las relaciones entre Pemex y el sindicato, se rigen por un contrato colectivo renovado cada dos años.²¹ A los altos salarios pagados por la empresa (dos o tres veces el salario mínimo para el nivel más bajo hay que añadir las numerosas ventajas que benefician al trabajador del petróleo. La lista es larga: escuela

¹⁹ ALAI (Agence Latino-américain d'information), Montreal, 18 de agosto de 1977, entrevista al Sindicato de la Construcción.

²⁰ En 1974, un movimiento que nació en Ciudad Sahagún para reagrupar a técnicos e ingenieros y crear un sindicato independiente de *profesionistas*, originó paros en Pemex. Muñoz Ledo, entonces secretario del Trabajo, decidió integrarlos al STPRM y declaró: *de hoy en adelante ninguna agitación estéril será justificada*. Véase A. Urtega Castro, *Los esclavos de lujo: trabajadores de confianza y conflictos sindicales*, en *Cuadernos Políticos*, febrero-marzo de 1977.

²¹ En 1975, el rápido incremento de la inflación llevó a modificar los procedimientos de negociación. Desde entonces, los acuerdos salariales se revisan anualmente.

Cuadro 1

PEMEX. TRABAJADORES DE CONFIANZA Y SINDICALIZADOS EN LA ZONA SUR, AL 31 DE MAYO DE 1978.

<i>Estatuto</i>	<i>Efectivos</i>	<i>% de trabajadores de confianza</i>	<i>% de trabajadores sindicalizados</i>
Permanentes	17 159	6.9	93.1
Temporarios	18 178	1.2	98.8
Total	35 337	4.0	96.0

FUENTE: Pemex, servicio del personal de la zona sur, Coatzacoalcos.

(art. 123) para sus hijos, asistencia médica gratuita para el trabajador y su familia, cooperativas de compra, concesión de becas, formación profesional, jubilación, compensación para renta de vivienda, y en muchos casos, vivienda proporcionada por la empresa.

Al respecto, el corporativismo del STPRM, resulta muy eficiente; sin embargo, debemos señalar que todas las ventajas están reservadas sólo a los trabajadores *de planta*, que se benefician con la seguridad del empleo (puestos vitalicios, transferibles), mientras que los trabajadores transitorios —entran al servicio de Pemex *para ocupar provisionalmente un puesto permanente o para ejecutar trabajos temporales o por obras determinadas*—²¹ perciben esta ventaja sólo durante su contrato.²² Esta mano de obra, utilizada en todos los niveles de la producción, mayoritaria en las unidades en construcción (véase el cuadro 2), contratada y despedida en función de las necesidades de la empresa, constituye en cierto modo *el negativo* de los trabajadores de planta, aun cuando ambas categorías pertenezcan al mismo sindicato.

La evolución del personal de la empresa (véase el cuadro 3) indica que, lejos de corresponder a un fenómeno coyuntural, esta estructura dualista del mercado del trabajo es una práctica institucionalizada desde hace mucho tiempo, heredada de la época de las compañías.²⁴ La importancia creciente de los trabajadores transitorios constituye uno de los fenómenos más relevantes de la política de empleo de la empresa, en su fase de expansión. Representan hoy en día más de la mitad del personal.

²⁰ *Contrato colectivo de trabajo*, op. cit., cláusula 37.

²¹ *El Matutino*, Los transitorios tienen más accidentes en Pemex, 24 de abril de 1979. Durante mi visita al hospital regional de Pemex, en Minatitlán, uno de los médicos, nos informó sobre la frecuencia de los accidentes voluntarios entre los trabajadores transitorios, para retardar así la finalización de sus contratos.

²⁴ *El Petróleo de México*, op. cit.

Cuadro 2
TRABAJADORES DE PEMEX, ZONA SUR

Centros	Permanentes		Transitorios		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Agua Dulce	2 645	65.48	1 364	34.50	4 009
Ciudad Pemex	1 393	77.38	407	22.60	1 800
Coahuila (petroquímica)	1 062	68.42	490	31.57	1 552
Coahuila (P y C)	68	6.12	1 043	93.87	1 111
Comalcalco (Villahermosa)	3 043	34.70	5 724	65.29	8 767
Comalcalco	777	48.32	831	51.60	1 608
Coahuila	818	96.12	33	3.80	851
Coahuila	353	52.92	314	44.07	667
El Plan	1 074	70.61	447	29.30	1 521
Minatitlán (refinería)	3 150	67.78	1 668	32.21	5 178
Minatitlán (terminal mar)	122	58.30	87	41.60	209
Nanchital	716	70.12	305	29.80	1 021
Pajaritos (petroquímica)	924	47.75	1 011	52.54	1 935
Pajaritos (P y C)	12	1.80	642	98.16	654
Cangrejera (petroquímica)	—	—	—	—	—
Cangrejera (P y C)	136	5.84	2 031	94.15	2 157
Salina Cruz (terminal y ventas)	176	29.83	590	77.00	766
Salina Cruz (refinería)	230	51.10	220	48.80	450
Salina Cruz (P y C)	110	9.96	994	90.00	1 104
Total	17 159	48.52	18 201	51.40	35 360

FUENTE: Pemex, servicio del personal de la zona sur, Coahuila. Situación al 31 de mayo de 1978.

P y C: Proyectos y Construcciones.

Para la empresa, las ventajas de esta estructura son evidentes: mayor flexibilidad y movilidad, mejor adaptación a las altas y bajas de personal en una industria que necesita fuertes contingentes de mano de obra durante los ciclos de mantenimiento. Más allá de las razones técnicas, puesto que, como vimos, los trabajadores transitorios ocupan también puestos permanentes, esta política mexicana permite limitar las ventajas de los trabajadores del petróleo, sin atacarlas abiertamente, a un grupo restringido: el de los trabajadores de planta.

¿En qué medida el sindicato convalida, e incluso apoya activamente, la política de la empresa, tal como afirma el Movimiento Nacional Petrolero (MNP)?²⁵

²⁵ MNP: movimiento que intenta organizar a los trabajadores *transitorios* con el propósito de quebrar el consenso, basado en el miedo y la necesidad, establecido por el

Cuadro 3

TRABAJADORES DE PEMEX, 1938-1976

Años	Trabajadores transitorios	Trabajadores de planta	%	Total
	Cantidad	Cantidad		
1938	2 000	14 872	84.5	17 600
1940	4 476	18 464	84.1	21 940
1946	10 612	18 576	53.6	29 188
1950	11 987	22 117	64.8	34 104
1956	15 319	27 148	63.9	42 467
1960	16 739	30 038	64.2	46 757
1966	22 362	35 377	59.2	59 739
1970	29 009	43 728	57.2	71 737
1972	31 051	43 778	56.7	76 429
1974	32 513	48 529	59.8	81 042
1975	36 451	50 302	57.9	86 753
1976	43 866	50 634	53.5	94 501
1976 (junio)	80 000	58 000	42.0	138 000

FUENTE: Pemex, *Anuario Estadístico, 1976*. Cifras citadas por Lourdes Orozco en *Explotación y fuerza de trabajo en México: los trabajadores transitorios, Cuadernos Políticos*, Núm. 16, 1978.

Para analizar la posición del sindicato es necesario primero aclarar las modalidades de ingreso a Pemex. La vía es estrecha y está trazada por el sindicato — El sistema de autocontratación, que da la prioridad de un puesto vacante al pariente más cercano (“derechos”), explica la poca movilidad de este grupo, intensificada por la cooptación que da al trabajador de Pemex el derecho de recomendar al sindicato tres personas de su elección.

— Por otra parte, un puesto en Pemex se vendía y se compraba en 100 000 pesos en 1978,²⁶ bajo los auspicios del sindicato. La venalidad es una consecuencia de la herencia del puesto y del subempleo.²⁷ El fenómeno ha tomado

STPRM. En 1975 y 1978, sus dirigentes organizaron manifestaciones en México para exigir a Pemex y al sindicato la integración de los trabajadores transitorios, de los cuales algunos trabajaban desde hacía más de 20 años en la empresa.

²⁶ *Excélsior*, 16 de agosto de 1979, *Acusan a Torres Pancardo de vender plazas hasta por cien mil pesos*.

²⁷ *La verdad es que sí hay ventas de plazas, es cierto por desgracia, pero esto lo hacen algunos malos dirigentes que se coluden con los familiares del dueño de la plaza para que ésta se venda. . . El asunto es más de fondo. El ‘transitorio’ busca a como dé lugar obtener una plaza, tener su trabajo, obtener su planta, y el líder, el mal líder, se aprovecha de*

tanta amplitud que actualmente es reconocido y denunciado por el mismo sindicato. *Es una constante en el ánimo de algunos de los dirigentes nacionales del STPRM acabar con este vicioso proceder, lacra que, al parecer, lejos de erradicarse, toma auge en el sureste de México.*²⁸

Así, para los trabajadores transitorios, la práctica sindical limita las posibilidades de integración, tanto más cuanto la prioridad que da la antigüedad pocas veces se respeta.²⁹ El ejemplo de los trabajadores de planta de Pajaritos muestra que la integración ocurrió, en promedio, diez años después de la firma del primer contrato; para algunos, más de 20 años después.³⁰ Mientras tanto, el trabajador eventual, por completo sometido al sindicato, constituye una fuente importante de ingresos para éste. En efecto, debe pagar un derecho de entrada (ayuda solidaria) para conseguir la firma de un contrato (entre 1 000 y 6 000 pesos para un contrato de 28 días).³¹

Por otra parte, señalemos que la creciente automatización y complejidad del trabajo en los centros petroquímicos ponen a los técnicos en competencia con los obreros: frente a estos cambios internos, que no son acompañados por una creación concomitante de puestos, el STPRM se orientó hacia la reconversión de los trabajadores, para que puedan postular a los empleos más calificados que el sindicato controla y debe ser capaz de proveer.³² La política sindical se encamina entonces a consolidar los logros de los trabajadores de planta; el convenio firmado el 27 de julio de 1977, por Pemex y el STPRM es un testimonio del apoyo total de este último a la organización de un doble mercado de trabajo, a cambio de ventajas y prebendas otorgadas a la burocracia sindical.³³

ese subempleo. El problema es el desempleo. . . Entrevista con J. H. Galicia en Ramírez Heredia, *La otra cara del petróleo: reportaje. La Quina y un sindicato de controversia*, Ed. Diana, 1979, p. 112.

²⁸ Declaración de Salvador Barragán Camacho en *Helios*, Tampico, Núm. 17, diciembre de 1979.

²⁹ *Proceso*, 29 de octubre de 1979, *Pemex, la venta de plazas en Tula, descarada*. Se acusa al secretario de trabajo del sindicato de falsear exámenes para justificar la contratación de quienes pagan, así como de utilizar un grupo de veteranos, integrado por trabajadores transitorios con muchos años de antigüedad, para impedir las reclamaciones cuando hay un puesto vacante.

³⁰ Consulta de los archivos del personal, julio-agosto de 1977.

³¹ Derechos de entrada exigidos por el sindicato bajo el nombre de *ayuda solidaria* para conseguir un contrato. Si los trabajadores transitorios quieren trabajar, deben pagar hasta 8 000 pesos. *Proceso*, 17 de julio de 1978, *Reclaman plantas los transitorios*.

³² *El auge petrolero que se avecina ahora abre nuevas avenidas a las pretensiones de un sindicato que no se ha distinguido por su moderación y que —entre otras cosas— propicia la ineficiencia en el uso de los recursos de Pemex: sobre todo después de que Echeverría aceptó, en 1976, que se sindicalizara la mayor parte de quienes ocupaban los llamados puestos de confianza. Esta sindicalización masiva restó flexibilidad a la empresa, pues los puestos técnicos intermedios se dan por motivos sindicales, no de eficiencia y capacidad.* Véase Meyer Cosío, *op. cit.*, p. 43.

³³ *Proceso*, Núm. 51, 24 de octubre de 1977, *A cambio de contratos el STPRM cede su exclusividad en la perforación de pozos*. Con el acuerdo de julio de 1977, el STPRM

B. Los trabajadores de las obras

Recurrir a contratistas para una parte de la producción permite a Pemex liberarse de las presiones sindicales, lo que no significa que el sindicato no intervenga en la fase de la construcción.

Los trabajadores de las obras forman un conjunto heterogéneo. En efecto, la primera fase de la construcción requiere de importantes contingentes de trabajadores no calificados, generalmente, de origen rural, en tanto que para la segunda, el montaje propiamente dicho, se necesitan obreros calificados (soldadores, electromecánicos) que migran entre las diferentes obras. Esta diferencia de calificación y de salarios no debe ocultar la frontera esencial que separa a los trabajadores de Pemex y a los de las obras por condiciones discriminatorias de trabajo y seguridad, generalmente al margen de toda legislación social.³⁴

Se les llama pelones, eventuales o libres,³⁵ esta terminología pone en evidencia lo precario que son sus estatutos y sus condiciones de trabajo. Están sometidos a la misma explotación por parte del sindicato de los petroleros. En efecto, en virtud de la cláusula 36 del contrato colectivo, las empresas de la construcción deben preferir, a igualdad de calificación, el personal propuesto por el sindicato. Éste proporciona a los trabajadores de las obras de construcción pero no los contrata. En la práctica esto significa que deben pagar un precio elevado al sindicato para poder vender su fuerza de trabajo y, además, pagar una cuota sindical aunque no sean miembros del STPRM.³⁶

Al preguntar a un periodista al secretario del interior del STPRM, Efraim Capitanichi, las razones por las cuales los trabajadores de las obras debían

acepta que, durante 66 años, los trabajos de perforación sean realizados por empresas privadas. Los trabajadores de ese sector ya no serán contratados bajo la administración directa de Pemex. Para compensar este sacrificio, además de crear puestos permanentes en la zona sur, 40% de los trabajos de perforación se arrendará a los sindicatos, que a su vez podrán subarrendar a una empresa privada. Así, la empresa que tome a su cargo los trabajos, deberá pagar al sindicato cierta suma para conseguir el contrato, y también entregarle las cotizaciones sindicales descontadas de los salarios de los trabajadores (5%), en virtud de la prioridad que le da la cláusula 36 para proveer el personal de las obras.

³⁴ *Matutino*, Coatzacoalcos, 23 de agosto de 1979, *Con peligro de perder la vida, inseguridad para obreros que laboran en Cangrejera*. *Matutino*, 7 de mayo de 1979, *No protegen a obreros de Cangrejera*.

³⁵ *Pelones*: trabajadores que cobran un salario bruto sin ninguna prestación. *Eventual*: trabajador sin garantía de empleo. *Libre*: trabajador que no pertenece al sindicato. Esta terminología apareció en la época de las empresas extranjeras para designar a los trabajadores mexicanos de los campos petroleros.

³⁶ Las empresas constructoras firman contratos con el sindicato petrolero, pero se trata de contratos de protección que no convierten a los trabajadores en miembros del sindicato, debido a lo cual éstos no reciben beneficio alguno. En cambio, tal situación favorece al STPRM. Además de mantener un control muy estricto sobre los obreros sin darles nada a cambio, el sindicato exige por cada contrato de 28 días que el trabajador le pague entre 200 y 500 pesos. Véase *ALAI*, *op. cit.*

pagar una cuota sindical, éste contestó: *Porque la fuente de trabajo pertenece a nuestros sindicatos, por eso los pelones contribuyen con su ayuda solidaria.*³⁷

Para los pelones de las obras de construcciones, el sindicato es algo así como *oficina de trabajadores internos* que asegura la gestión del mercado de trabajo por cuenta de las empresas, además de ser un contratista y también un mecanismo de control.³⁸

El resultado de esta política de contratación es una multiplicidad de situaciones de los trabajadores del petróleo, que corresponde a grandes diferencias entre quienes están dentro o fuera de la empresa. En un extremo están los de las obras, móviles, desorganizados, mantenidos en una condición de *infra-derecho*, y en el otro, los trabajadores permanentes de Pemex. Esta distinción también opone en parte (sólo en parte) al sector sindicalizado con el no sindicalizado, puesto que los trabajadores transitorios de Pemex son miembros de pleno derecho del sindicato.

III. Origen y movilización de los trabajadores del petróleo

A. Los trabajadores de Pemex. Estudio de los conductos sindicales

El sindicato controla la contratación de la casi totalidad del personal de Pemex, ya que sólo el personal de confianza es contratado por la empresa y movilizable por ella.³⁹ El poder se ejerce a partir de la sección; esta característica nos obliga a precisar ciertos puntos referentes a la organización y al funcionamiento del sindicato para entender el papel crucial de este último en la organización de la movilización y en el control de la fuerza de trabajo del sector petrolero.

³⁷ *Ayuda solidaria*: aquí el término designa las cotizaciones ordinarias y extraordinarias entregadas al STPRM por los trabajadores de la construcción. También se usa para designar públicamente el derecho de entrada pagado por los *transitorios*, así como el trabajo benévolo de los *meritorios* en las obras sociales del sindicato. Declaración publicada en *Excélsior*, 15 de mayo de 1973, citada por J. Labastida, *Tula: una experiencia proletaria*, en *Cuadernos Políticos*, Núm. 5, julio-septiembre de 1975, p. 70.

³⁸ La cláusula 36 del contrato colectivo otorga la prioridad al sindicato para la obtención de los trabajos arrendados por Pemex.

³⁹ Vimos que desde 1974, los ingenieros son sindicalizados. Veamos la declaración del líder de la sección 1 del STPRM, J. H. Galiela, en Ramírez Heredia, *op. cit.*: *En el sexenio de 1970 a 1976, el presidente les dio la independencia a los ingenieros. Profesionistas que estaban siendo tratados como se les daba la gana. Los movían a otros centros de trabajo sin consultarles, y a pesar de los altos puestos que tenían, eran los hombres más mal tratados en el aspecto ideológico. El licenciado Echeverría les dio la fuerza y el respeto que merecen todos los profesionistas*, p. 142.

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DE LAS SECCIONES SINDICALES (1934-1960-1978)

	1934 (1)	1935 (2)	1960 (3)	1978 (4)
Minatitlán-estibadores	156	Sec. 23	194	163
Minatitlán	1924	Sec. 10	1972	7644
Nanchital	303	Sec. 11	624	5674
Agua Dulce	1017	Sec. 22	444	3823
Las Choapas	455	Sec. 26	1050	1429
Coatzacoalcos	—	Sec. 31	—	769
Cuichapa	—	Sec. 16	159	650
Francita	—	Sec. 12	58	—

(1) 1934, cifras citadas por J. Valdivieso, *op. cit.*, p. 64. Durante el conflicto que opone los trabajadores del sur de Veracruz a la compañía *El Aguila*, en 1934, el Departamento de Trabajo hace un descuento a los trabajadores. Podemos suponer que estos huelguistas eran sindicalizados; además, la Ley Federal del Trabajo de 1931, reafirma la obligación de las empresas de recurrir a los sindicatos para contratar personal.

(2) 1935, unificación sindical. Los sindicatos se convierten en secciones.

(3) 1960, Directorio General de Agrupaciones Sindicales de Jurisdicción Federal, México, 1960, en Juan Felipe Leal y José Woldenberg, *Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo mexicano contemporáneo*, UNAM, Centro de Estudios Latinoamericanos, p. 52.

(4) 1978, las cifras del personal de la zona sur que nos fueron comunicadas en julio de 1978, nos permiten una estimación relativamente precisa de los trabajadores de cada sección, en la medida en que conocemos los centros de trabajo controlados por cada una.

La base de la organización sindical son las secciones, las cuales disponen de una gran autonomía.⁴⁰ Salvo en casos excepcionales, la cuestión del empleo no se determina en el nivel nacional y la sección tiene todos los poderes para controlar la contratación en los centros de su jurisdicción.

Formadas a partir de los sindicatos que se organizaron en los centros petroleros en la época de las empresas extranjeras, las secciones tienen una importancia desigual desde su creación. Después de 1938, su número y su poder se modifican en función de la dinámica petrolera y de la relación de fuerzas entre el Estado y el sindicato. Eran 32, en el tiempo de la unificación, pero ante la expresa e imperiosa petición de Pemex y del Gobierno, la cifra se reduce a 22, en 1946,⁴¹ para llegar a 29, en 1979.

Para captar mejor esta evolución tomemos el ejemplo de las secciones de la zona Coatzacoalcos-Minatitlán. Los datos de los cuales disponemos son fragmentarios. A partir de tres fechas clave, nos parece importante ver las modi-

⁴⁰ Véase el organigrama del STPRM en J. F. Leal y J. Woldenberg, *Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo contemporáneo*, Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM.

⁴¹ Richard Powell, *op. cit.*, p. 34.

ficaciones ocurridas en los canales sindicales y en las corrientes migratorias hacia la zona petrolera mencionada.

— El personal ocupado en 1934, nos permite entender el origen y la gran disparidad entre los sindicatos antes de la unificación (1935). El sindicato de Minatitlán, que se formó a partir de la refinería, aparece desde esta época como la *plaza fuerte* del poder petrolero en la región.

— El periodo 1934-1960, durante el cual ocurre la nacionalización, no aporta muchos cambios. En efecto, las repercusiones de la expropiación son limitadas en los niveles locales, ya que las inversiones se dirigen con prioridad, a partir de 1938, hacia el centro del país.

— A partir de los años sesenta Pemex decide convertir a la zona Coatzacoalcos-Minatitlán el centro de la petroquímica nacional, lo que trastorna la jerarquía entre las diferentes secciones. En 1978, la sección 10 del STPRM (Minatitlán) sigue dominando, seguida de cerca por la sección 11, cuya jurisdicción abarca los nuevos complejos petroquímicos de Pajaritos, Cangrejera y, dentro de poco, el futuro complejo de Morelos, además del centro de Nanchital. La emergencia de la sección 11, constituye uno de los aspectos principales del desarrollo petrolero de la zona sur de Veracruz.

Como ya vimos, las reglas y las prácticas sindicales (heredad, cooptación, etc.), se ejercen en el marco de la sección, cuya dinámica analizamos, lo que permite comprender la permanencia de ciertas corrientes migratorias, dada la importancia de las ventajas adquiridas y la escasa apertura del reclutamiento hacia el espacio no petrolero.⁴² La contratación se hace en el seno de una sola familia, de un solo pueblo, de una sola región, sometidos al poder abusivo de los líderes petroleros. Cada sección tiene sus ramificaciones propias y busca dentro de la clientela formada. Así se pueden entender las ramificaciones específicas de la refinería Lázaro Cárdenas (Minatitlán) y del centro petroquímico de Pajaritos, ubicados dentro de la misma zona, pero controlados respectivamente por las secciones 10 y 11 del STPRM (véase el cuadro 5).

— La corriente transistmica (sección 10 del STPRM). Los trabajadores de la refinería de Minatitlán son originarios, en una proporción importante, de los municipios del istmo de Tehuantepec (Juchitán, El Barrio, Tehuantepec). Esta corriente migratoria transistmica es antigua. Se inició a fines del siglo XIX, cuando la construcción del ferrocarril transoceánico que lleva a las poblaciones indígenas del sur del istmo hacia la zona subplada de Coatzacoalcos.

Esta mano de obra encuentra empleo con el descubrimiento y aprovechamiento de los yacimientos petroleros del istmo, a principios del siglo XX.

A partir de los años sesenta la situación se congela. La evidente reducción de esta corriente migratoria se explica por el arraigamiento de las familias de

⁴² *Los empleos generados para la explotación del petróleo están sujetos a normas sindicales y de calificación técnica que no permiten una amplia participación de los tabasqueños.* Discurso pronunciado por el gobernador Rovirosa Wade el 16 de mayo de 1977 en la reunión del Comité Promotor del Desarrollo del estado de Tabasco (Coprodet), p. 4.

Cuadro 5

ORIGEN DE LOS TRABAJADORES SINDICALIZADOS "DE PLANTA" DE LOS CENTROS LAZARO CARDENAS Y PAJARITOS

Origen	Refinería L. Cárdenas		Centro Petroquímico de Pajaritos	
	(Sección 10 del STPRM) Cantidad	%	(Sección 11 del STPRM) Cantidad	%
Total	493	100	161	100
Minatitlán	277	53.5	14	8.6
Nanchital	—	—	53	33.5
Veracruz*	58	11.2	45	27.9
Oaxaca	112	22.7	15	9.3
Tabasco	—	—	9	5.5
Tamaulipas (Ciudad Madero-Tampico)	31	6.2	14	8.6
	Istmo:	95.6	Golfo	93.4

*Trabajadores nacidos en el estado de Veracruz; excluidos los que nacieron en el municipio de Minatitlán (sección 10) y Nanchital (sección 11).

FUENTE: Consulta en los archivos del personal de la refinería Lázaro Cárdenas y del centro petroquímico de Pajaritos, julio de 1977.

los trabajadores del petróleo en la ciudad de Minatitlán;⁴³ al mismo tiempo se agota la fuente de trabajo en el marco de la sección 10, ya que el control de los nuevos empleos se había otorgado a la sección 11. En 1976, con la construcción de la refinería de Salina Cruz, se invierte la corriente. De los trabajadores originarios de la región, 70% tuvo un primer puesto en Minatitlán; así, en el centro petrolero de Salina Cruz, la contratación de Pemex pasa por Minatitlán.⁴⁴

— La corriente del Golfo (sección 11 del STPRM). Las nuevas instalaciones de Pajaritos y de Cangrejera, en cambio, han recurrido más a las poblaciones del municipio petrolero de Nanchital, sede de la sección 11. Paralelamente se organizó una corriente originada en las antiguas zonas petroleras del Golfo, más precisamente en Tampico-Ciudad Madero. Este desplazamiento hacia el

43 La encuesta realizada, entre los trabajadores de la refinería de Minatitlán en julio y agosto de 1978, muestra que 75% de los trabajadores tiene por lo menos un pariente que trabaja en Pemex; de éstos, 80% trabaja en Minatitlán.

44 Cifras indicadas por Sylvie Fauvergus, *L'impact géographique de la raffinerie de Salina Cruz, Isthme de Tehuantepec, Etat de Oaxaca*, tesis de maestría, Lyon II, octubre de 1979.

sur fue favorecido por los lazos que unen a la sección 1 de Ciudad Madero con la sección *hermana* (entiéndase satélite) de Nanchital.⁴⁵

Es necesario plantearse por qué se atribuyó el complejo Morelos (ubicado en la desembocadura del río Coatzacoalcos) a la sección 11 y no a la 31. Dados los aspectos políticos y económicos de tal decisión, debemos preguntarnos, con carácter general, ¿cuáles son los criterios de atribución de un nuevo centro a una sección? Varios factores entran en juego: las relaciones de fuerza en el seno del sindicato, la situación de sobreempleo en las secciones de las antiguas zonas petroleras⁴⁶ y, también, el poder de negociación de las autoridades de las zonas petroleras.

El análisis del papel del sindicato en la formación de los canales de contratación nos indica que éste recluta en el espacio controlado por su sección; por razones históricas y políticas, este último puede abarcar una gran parte del espacio petrolero nacional (es el caso de la sección 1 de Ciudad Madero) o tener límites reducidos cuando se trata de una sección de menor importancia.

Cuando los nuevos centros de trabajo se implantan en las antiguas zonas petroleras, el reclutamiento puede ser fundamentalmente local; es el caso de la sección 11 del STPRM, que recluta masivamente dentro de la población petrolera de Nanchital. *Aquí no hay petroleros, porque el pueblo y los petroleros son una indestructible unión. Es un ejemplo que deben seguir todos los centros petroleros.*⁴⁷

— En cambio, en las nuevas zonas de Tabasco-Chiapas, donde los núcleos petroleros existentes no eran importantes, el reclutamiento local es débil. Por este motivo, en el caso de la nueva zona del paleocanal de Chicontepec (donde Pemex prevé perforar 14 000 pozos en trece años, lo que permitiría crear 22 000 empleos) uno se pregunta ¿cómo podrá realizarse el programa de Integración de las poblaciones indígenas?⁴⁸ En efecto, se trata de una antigua zona

45 Esta expresión es usada por el líder de la sección 1 del STPRM, J. Hernández Galicia. Véase Ramírez Heredia, *op. cit.*

46 *Contrato Colectivo*, *op. cit.*, cláusula 37. Los *reajustados* son los trabajadores permanentes cuyo puesto ha sido suprimido y que, a pesar de ser sindicalizados, pueden ser trasladados por la empresa. Por ejemplo, la atribución del nuevo centro de Cadereyta a la poderosa sección 1 permitirá enviar a esta refinería trabajadores disponibles en la zona de Tampico-Ciudad Madero.

47 Discurso pronunciado por el gobernador del estado de Veracruz, R. Hernández Ochoa, durante su visita a Nanchital (sección 11), en *Diario del Istmo*, 25 de agosto de 1979, *En cinco años, Nanchital se ha transformado*.

48 Programa presentado por el Director de Educación Indígena del Ministerio de Educación (SEP), Salomón Nahmad. *Se trata de preparar a los indígenas para que al terminar su educación primaria a los 12 o 13 años, con su certificado, pasen a ser trabajadores de base de Pemex. De no hacerlo, esta empresa se ve obligada a llevar personal de otras regiones, lo que crea problemas a las comunidades indígenas, como ya ocurre en la zona chantal de Tabasco, la zona toque de Chiapas y en la nahua y huasteca de Veracruz: Excelesior*, 25 de julio de 1979, *Garantías ante expropiaciones de Pemex piden los indígenas*.

petrolera estancada (Cerro Azul, Alamo, Poza Rica) rodeada por secciones sindicales poderosas, cuyas listas de espera son muy largas. En esas condiciones, a menos que se ataque al poder sindical, la integración de las poblaciones indígenas a la empresa parece difícil, porque están totalmente desconectadas de los canales sindicales de reclutamiento.

B. *El control de los trabajadores de las obras*

En la movilización de la fuerza de trabajo de las obras petroleras, ¿en qué nivel interviene el sindicato?

Para los trabajos de la construcción se necesita una numerosa mano de obra no calificada por un tiempo limitado. Las empresas contratistas, que disponen del personal calificado, usan enganchadores o subcontratistas para el personal sin calificación.⁴⁹ Desde la época de las compañías, este sistema permitió traer desde las zonas rurales más pobres una mano de obra a la cual se podía pagar salarios bajos. En 1962 se fijó para todo el país un salario mínimo en cada zona geográfica; aunque no siempre se le aplicó, su establecimiento frenó sin embargo, las migraciones a larga distancia de trabajadores no calificados.

En esta cadena de intermediarios descrita por un dirigente del Sindicato Nacional de la Construcción viene a insertarse el control del sindicato de los petroleros, en virtud de la cláusula 36 antes citada.⁵⁰ Lejos de limitar el papel de los intermediarios, esta prioridad sindical introduce un eslabón más. ¿Cómo explicar tal prerrogativa del STPRM y cuáles son sus consecuencias? Para contestar a estas preguntas estudiemos las tentativas de organización de los trabajadores petroleros de la construcción, de Cactus por el Sindicato Nacional de la Construcción. Uno de los actores de la huelga relata los acontecimientos. *En Cactus, en 1974, hubo una movilización cuando la liga de los soldadores hizo huelga para conseguir una mejora de las condiciones inhumanas de trabajo en las obras de Pemex... Debido a esta situación, las empresas constructoras no aceptaron firmar contratos con nuestro sindicato... El trabajo se ha vuelto escaso en toda la región. Han querido atraparnos, porque en realidad esa escasez era artificial. En enero de 1977 se empezó a contratar por intermedio del*

⁴⁹ Pemex no firma contrato directo con los obreros de la construcción, sino uno general, para cada obra, con una empresa privada (ICA, GUDSA, EXACTA, etc.). A su vez, estas empresas utilizan a subcontratistas o enganchadores, quienes se encargan de conseguir a los trabajadores y hacerles firmar los contratos. Los subcontratistas o enganchadores guardan para sí una parte de lo que el contrato original con Pemex asignaba a los obreros; lo mismo había hecho la empresa contratista al firmar el primer subcontrato. De este modo, los salarios y las asignaciones disminuyen a medida que el contrato pasa de mano en mano, y a los obreros, por último, sólo les quedan las migajas. Véase ALAI, 8 de agosto de 1977, *op. cit.*

⁵⁰ Sindicato Nacional de la Construcción, independiente.

LA CONTRATACION DE LOS TRABAJADORES DEL PETROLEO

	<i>Conductos de la empresa</i>	<i>Conductos sindicales (STPRM)</i>
P	De confianza de planta	Sindicalizados de planta
E		
M	transito-	transito-
E	rio	rios
X		Meritorios (1)
O		
B	Personal jerárquico	Obreros generales
R	Ingenieros	Llamados <i>pelones</i>
A	Obreros calificados	<i>libres o eventuales</i>
S		

(1) Colocamos al trabajador *meritorio* en una especie de *tierra de nadie*. Es un postulante activo que trabaja gratuitamente en las obras sociales del sindicato para conseguir un puesto en Pemex.

*STPRM. Desde que se firmaron los contratos con el STPRM, las condiciones de trabajo son cada vez peores: se redujeron incluso los salarios (de 108 pesos diarios hasta 76, en 1977). El 21 de mayo esta situación ha causado otra huelga. El resultado fue la muerte de 8 trabajadores y el encarcelamiento de 12.*⁵¹ ¿Qué enseñanzas deja este movimiento?

— Ante la amenaza de bloquear al sector petrolero, se realizó la *santa alianza* entre los líderes del STPRM, las empresas constructoras, las autoridades laborales y Pemex para aplastar todo intento de organización fuera del sindicalismo oficial. La colusión se ocultó bajo un manto jurídico, que permitió al Consejo Federal de Conciliación y Arbitraje declarar ilegal el emplazamiento de huelga debido a que existía un contrato colectivo entre el sindicato de los petroleros y las empresas constructoras.

— Primero se amenazó con el desempleo; cuando se reanudó la contratación en enero de 1977, bajo la jurisdicción de la comisión de contratos de la sección 26 del STPRM (Las Choapas), circularon listas negras y los obreros *profesionales*, los más combativos, fueron eliminados y se los reemplazó, en la medida de lo posible, por trabajadores de origen rural que ignoraban por completo sus derechos.

— El control sindical, lejos de mejorar la situación de los trabajadores, permite a las empresas reconsiderar los salarios en virtud de la estricta aplicación de la cláusula 36 *los salarios que deberán pagarse a los trabajadores serán los que se fijan como salarios tabulados en este contrato*. En 1977, el salario

⁵¹ ALAI, 18 de agosto de 1977, *op. cit.*

de base de Pemex era de 76.77 pesos para el nivel 2, que equivale a unos 200 pesos si se agregan las prestaciones reservadas sólo a los trabajadores de la empresa.

Para Pemex y para las constructoras este control sindical garantiza la paz social en las obras.

Esta prioridad, ¿favorece la contratación local, como a menudo sostienen los dirigentes petroleros? En julio de 1978, la prensa local denunciaba la presencia en las obras de Pajaritos y Cangrejera de un importante grupo de trabajadores originarios de los estados de Puebla, México y Tlaxcala.⁵² La investigación realizada entonces en la obra de Cangrejera permite confirmar esas afirmaciones.⁵³

IV. *El control político-social*

El importante papel del STPRM en la vida nacional está vinculado con el control que ejerce sobre las fuerzas políticas locales, en los lugares donde se formaron los *bastiones sindicales*, fortalecidos por el desarrollo petrolero que ocurre en México desde 1974. La importancia numérica del STPRM es secundaria, ya que, desde ese punto de vista, está lejos de ser el sindicato más poderoso.

En efecto, en todos los centros petroleros (Ciudad Madero, Poza Rica, Minatitlán, etc.), el sindicato es uno de los principales actores de la vida política local, cuando no el único. J. Hernández Galicia en Ciudad Madero; R. López Díaz en Salamanca, S. Martínez Mendoza en Minatitlán; el fenómeno se repite. En todos los lugares en los que se implantó una sección sindical fuerte, alrededor de su líder se formó una red de influyentismo que dio origen a una nueva forma de caciquismo sindical y urbano.⁵⁴

Ciertas condiciones deben reunirse para que nazca y se consolide el poder petrolero.

La fuerza del control político-social es función:

- de la antigüedad de la implantación, en las zonas petroleras más antiguas, se encuentran los puntos de amarre del sindicato;
- del poder del sector petrolero en la región; si se toma como ejemplo la sección 40 del STPRM, la del Distrito Federal, una de las más numerosas, se observa que en ella no se ha producido el mismo fenómeno que en las zonas petroleras. Esto se explica por su localización. El D.F., diluye las fuerzas

⁵² *Diario de Soto Vento*, 20 de julio de 1978, *Desplazan a locales en unas empresas contratistas aquí*.

⁵³ De los 150 trabajadores encuestados en la obra de Cangrejera, en julio de 1978, 25% era originario del altiplano.

⁵⁴ Entrevista a Ramón López Díaz, líder de la sección 24 (Salamanca), en *Proceso*, 13 de agosto de 1979, *Soy cacique pero de los buenos*.

políticas de la sección y reduce considerablemente sus posibilidades políticas. El ejemplo opuesto es el de Poza Rica, donde Pemex se estableció hace más de 40 años, es la fuente esencial del empleo, y el sindicato ejerce hegemonía total en la vida política;

de la concentración del personal es un punto que permite y refuerza la influencia política. En la actualidad, la dispersión de los trabajadores petroleros en el estado de Tabasco constituye un obstáculo importante para la implantación del poder sindical.

En el sureste mexicano, el sindicato se encuentra en situaciones muy diversas; hay diferencias significativas entre Minatitlán, bastión petrolero, Nanchital, centro beneficiado por el desarrollo reciente y las zonas conflictivas de Tabasco. A partir de estos diferentes casos, analizaremos ciertos aspectos del efecto político-social, con el propósito de medir los cambios ocasionados por la nueva coyuntura petrolera. El surgimiento de poderosos sectores petroleros en el sureste, ¿afectó la estabilidad de los núcleos tradicionales, en los que se concentraba hasta entonces el poder fundamental?

A. Un bastión petrolero: Minatitlán (sección 10 del STPRM)

El campo petrolero que se desarrolló al pie de la refinería de Minatitlán, construida a partir de 1908, se convirtió en tiempos de las compañías extranjeras en el centro estratégico de la explotación y de la refinación de la zona del Istmo. La concentración de trabajadores petroleros es muy alta en este lugar tan importante para las luchas sindicales, donde, desde 1908, se constituye y se fortalece uno de los bastiones más poderosos del poder sindical, controlado por la sección 10 del STPRM.

La conquista del poder municipal constituyó la primera etapa, trampolín para puestos políticos más importantes. Desde 1938, todos los presidentes municipales, sin excepción alguna, han pertenecido a la sección 10. La elección de un trabajador del petróleo se ha impuesto como una regla de la vida política local y, también, nacional, pues no debemos olvidar que el candidato recibe la investidura del PRI.

Sería imposible distinguir entre lo que corresponde al municipio y al sindicato, tan mezclados están ambos y, sobre todo, dada la pobreza del primero. Sergio Martínez Mendoza, presenta la intervención permanente del sindicato en el destino de las ciudades petroleras como un factor de progreso:

*Nuestra unidad interna influye decisivamente para impulsar el progreso de las comunidades en que vivimos. La introducción de agua potable y drenaje, la pavimentación de calles, la introducción de energía eléctrica, la construcción de escuelas, de jardines de niños, hasta centros de estudios superiores, han sido la preocupación del sindicato.*⁵⁵

⁵⁵ *Diario de Soto Vento*, Coatzacoalcos, 30 de enero de 1979, *En la industria petrolera, trabajamos para un solo patrón: México*, senador S. Martínez.

El poder petrolero en la región, se extendió a partir de este feudo, sólidamente constituido. *Mina* impone sus candidatos a diferentes puestos políticos y sindicales en los otros municipios petroleros y secciones sindicales.

La carrera del líder de Minatitlán, S. Martínez Mendoza, originario de Juchitán, es un buen ejemplo. En 1959, encabezó la sección 10 del STPRM. Proclamado líder vitalicio —lo que le asegura el control del aparato sindical— él y sus hombres, *el grupito*, monopolizan todos los centros de poder desde hace más de 20 años. Después de haber sido secretario de la sección 10 y luego diputado federal de la xv circunscripción, hoy en día es senador por el estado de Veracruz.

Durante las campañas políticas, la sección 10 del STPRM se ha encontrado con la violenta oposición del sector campesino cuando intentó extender su poder a los nuevos centros.⁵⁶ Sin embargo, hoy en día el cuestionamiento más profundo a la hegemonía de la sección 10 en la zona sur de Veracruz parece provenir del seno mismo del sindicato.

B. La expansión petrolera y la emergencia de Nanchital (sección 11 del STPRM)

La creación de los nuevos centros petroquímicos de Pajaritos y Cangrejera, incorporados a la sección 11, puede ocasionar una redistribución de los papeles en el sindicato.

— En el nivel regional, la sección 11, cuyo personal está por sobrepasar al de *Mina*, reivindica ahora una representación política acorde con su importancia.

— En el nacional, el surgimiento de poderosas secciones en el sureste mexicano, constituye una amenaza para el equilibrio interno del sindicato.

Una alianza entre las tres secciones más poderosas, Ciudad Madero, Poza Rica y Minatitlán, que forman el *triángulo político*, les ha asegurado hasta ahora, gracias a un sistema de rotación, el control permanente de la dirección, eliminando así cualquier intento de oposición.⁵⁷ Sin embargo, este acuerdo no significa la desaparición de las rivalidades entre las secciones: *el statu quo* puede ser cuestionado por el debilitamiento o el fortalecimiento de alguna de las tres secciones.

⁵⁶ En Cosoleacaque, municipio rural, con una fuerte población indígena donde se implantó en 1962 un centro de Pemex, las maniobras de la sección 10 para imponer su candidato en las elecciones municipales de 1976, chocaron con la resistencia del sector campesino. Violentos disturbios siguieron a la proclamación de los resultados, y se ocupó el palacio municipal hasta que el gobernador nombró una comisión municipal.

⁵⁷ Existe un acuerdo entre los dirigentes de las secciones, que a la secretaria general nacional sólo llegarían los de las secciones mayoritarias y que la irían rotando, para limitar ambiciones y un desequilibrio no sólo en el gremio, sino en todo el país, por la importancia de la industria petrolera, R. López Díaz en *Proceso*, 13 de agosto de 1979.

Actualmente, el pacto sigue vigente y se reconoce el poder de Minatitlán; sin embargo, la política de la sección 1 de desplazar masivamente a los trabajadores de la zona de Tampico, hacia los nuevos centros dinámicos, sin tener en cuenta las reglas de antigüedad y de prioridad sindical, muestra la voluntad de Ciudad Madero de controlar las secciones emergentes del sur y, particularmente, la sección 11.⁵⁸

Esta estrategia resultó posible gracias a las relaciones de dependencia de Nanchital ante Ciudad Madero, constantemente afirmadas en los discursos de los líderes de la sección 11. Nanchital, *caballo de Troya* de Ciudad Madero, permite a la zona estancada del norte desplegar su poder hacia las regiones en expansión y conservar al mismo tiempo el papel de líder máximo en escala nacional.⁵⁹

C. Las nuevas zonas petroleras: Tabasco

En Tabasco, la situación es por completo diferente. La presencia de los petroleros es muy difusa y su llegada masiva es demasiado reciente para contrarrestar el poder de las élites tradicionales. En ese contexto de lucha por el poder debe entenderse la posición del gobernador del estado, L. Rovirosa Wade, que ha denunciado constantemente la actitud de los petroleros y de la empresa: *El petróleo, fortuna de Tabasco, puede ser su ruina.*⁶⁰

En efecto, en la zona de Tabasco la valorización acelerada de las riquezas petroleras, desde 1975, ha dado origen a una fuerte hostilidad contra Pemex y sus trabajadores, los que fueron acusados por las poblaciones locales de comportarse como conquistadores: apropiación abusiva de tierras, plantaciones atravesadas por la red de oleoductos, destrucción de caminos por el tránsito intenso de los camiones de Pemex, contaminación de las aguas, etc.⁶¹ Las

⁵⁸ Como se trata de personal de planta "movilizado" los dirigentes de las secciones de la zona sur, nada pueden hacer por el afectado, por lo que mejor se lavan las manos como Poncio Pilatos para no chocar con el cacicazgo que ejerce, sobre todo el sistema petrolero, el bienamado líder de Ciudad Madero, Joaquín Hernández Galicia, la Quina; véase *Diario del Istmo*, Coatzacoalcos, 9 de agosto de 1979, *Nefasta colusión de líderes obreros con el titular de Pemex*.

⁵⁹ Se me ha interpretado como líder máximo de los petroleros, pero no lo soy. No me siento líder máximo, me siento el trabajador número uno, entrevista a J. H. Galicia en Ramírez Heredia, *op. cit.*

⁶⁰ Título de una nota publicada en *Proceso*, julio de 1978.

⁶¹ Según Torres Pancardo, en las declaraciones de Rovirosa Wade hubo una insinuada acusación de que los petroleros que laboran en Tabasco son incultos, desordenados y viciosos. . . Categóricamente no le permitimos —al gobernador— tan grosera y generalizada injuria, manifestó Torres Pancardo, al señalar que de los obreros que ocupa la industria petrolera en Tabasco, mil son tabasqueños. . . No se puede exigir a quien trabaja en el campo, muchas veces bajo climas inclementes, que tenga un trato cortésano. Los petroleros pueden ser broncos algunas veces, pero no procaces, ni viciosos. *Excélsior*, 22 de junio de 1978. *Pemex contamina, pero no tanto como dicen*.

peticiones de los habitantes han quedado archivadas durante largo tiempo. En agosto de 1977, el gobernador creó un organismo tripartito (la oficina dictaminadora), para acelerar los trámites. Sin embargo, Pemex tarda en indemnizar, debido a las dificultades para lograr un acuerdo sobre el valor de los daños causados.

Para que se reconozcan sus derechos, los campesinos han recurrido a la violencia. Entre enero de 1977 y junio de 1978, 42 bloqueos hicieron perder 1 500 millones de pesos a la empresa, según las evaluaciones de Pemex.⁶² En febrero de 1979, el ejército intervino en el municipio de Jalpa de Méndez para *desalojar* a los campesinos que impedían el acceso a los pozos. Además, se puede señalar que en esta zona, como en la de Chicontepec, la llegada de Pemex fue acompañada por un fortalecimiento del poder federal.

Para el gobernador de Tabasco, Pemex actúa como cualquier empresa transnacional, que saca provecho de la riqueza nacional sin dar ninguna compensación: *Si el petróleo está saliendo de las entrañas de Tabasco y con los problemas consecuentes para los tabasqueños, ese petróleo se debe industrializar aquí y generar empleos aquí.*⁶³

Los ataques del gobernador muestran de manera significativa las inquietudes de la oligarquía terrateniente frente a los cambios que entraña el auge petrolero. Tabasco no quiere ser una nueva Poza Rica. Pemex debe ser el motor de un desarrollo industrial más amplio, que permitiría a las élites tradicionales integrarse al nuevo tipo de crecimiento económico.

Mientras tanto, para hacer frente al poder de la empresa y de su sindicato, la oligarquía se hace defensora de los campesinos despojados. Esta alianza, en la cual no está ausente el regionalismo tabasqueño, permite al gobernador canalizar la violencia y el descontento campesinos en contra de Pemex y utilizarlos en futuras negociaciones.⁶⁴ En esta polémica abierta entre el gobernador y Pemex, el sindicato ha atacado varias veces la actitud de los campesinos, hasta tal punto que el líder nacional tuvo que declarar públicamente, en el XLI aniversario de la nacionalización: *No somos enemigos de los campesinos... No hay nada más alejado de nuestro ánimo que el enfrentamiento de la industria petrolera con las actividades agropecuarias; ambos sectores son compatibles, pueden y deben armonizarse. Los intereses superiores de la nación así lo exigen.*⁶⁵

Para concluir, formularemos algunas observaciones:

Primero, el desarrollo y la expansión de las actividades petroleras sólo permitieron crear un número limitado de empleos permanentes, lo que se explica por varios motivos. En las antiguas zonas petroleras ya existía un per-

⁶² *Petróleos Mexicanos*, Boletín de Prensa 57/58, reunión de Cactus, junio de 1978.

⁶³ Discurso del Gobernador en la reunión de Coprodet, *op. cit.*

⁶⁴ Recientemente se firmó un acuerdo entre Pemex y el gobernador del estado. Fue decidida la construcción de dos complejos petroquímicos, Tabasco 1 y Tabasco 2.

⁶⁵ *Matutino*, 19 de marzo, *No somos enemigos de los campesinos*, Torres Pancardo.

sonal excedentario, disponible para ocupar los empleos creados en los centros nuevos. Por otra parte, sólo las etapas de exploración y construcción requieren de grandes cantidades de personal, y Pemex deja esas etapas en manos de contratistas. Esta estructura dualista del mercado del empleo, es una respuesta a la rigidez del sistema de contratación controlado por el sindicato. Pemex quiere evitar el exceso de personal, problema que ha tenido en el pasado. El sindicato, lejos de rechazar esta política maltusiana, la acepta y la apoya, en tanto que ella le permita ampliar su control de todos los trabajadores del petróleo, sea cual fuere su situación. En este periodo de auge petrolero asistimos, pues, a una creciente precariedad de la condición de los trabajadores acompañada por un fortalecimiento del poder sindical.

Hoy en día, el surgimiento de poderosas secciones en el sureste, ha modificado el equilibrio entre las secciones de la zona sur y una reorientación de las migraciones laborales, sin alterar la estabilidad de los viejos núcleos petroleros. Al contrario, la sección de Ciudad Madero, aparece como la principal beneficiaria del desarrollo petrolero. En efecto, el juego sindical entre las diferentes secciones y la política de atribución de los nuevos centros le permitió a la sección 1 desplegar su poder hacia las nuevas zonas y conservar, así, el liderazgo del STPRM.⁶⁶

Por último, es necesario insistir sobre el papel del sindicato en la organización espacial, económica y política de las ciudades petroleras. La presencia de un núcleo estable de trabajadores permanentes de Pemex (los petroleros), verdadera *aristocracia* laboral con sus escuelas, sus hospitales, sus cooperativas de compra, sus colonias bien delimitadas e incluso sus explotaciones agrícolas, contribuye a perpetuar, más allá de la nacionalización, el fenómeno de enclave que se inició durante el periodo de las empresas extranjeras.⁶⁷

Documento 1: *Obras sociales de la sección 1 del STPRM. Director: J. Hernández Galicia*

I. *Servicios y comercios:*

- Un cine en Ciudad Madero (uno en proyecto en Cadereyta)
- Un centro recreativo
- Un hotel (el único de la ciudad)
- Dos gasolineras
- Una funeraria
- Una bodega de materiales para construcción
- Diez tiendas que venden unos 17 millones de pesos por mes

⁶⁶ Fidel Velázquez, dirigente de la CTM desde hace 38 años, propuso que el X Congreso de la Central fuera presidido por el líder petrolero J. Hernández Galicia, quien desde entonces aparece como uno de los posibles sucesores de Fidel Velázquez. Véase *Excélsior*, 30 de enero de 1980, *Puertas abiertas a demandas de aumentos salariales, dice Fidel*.

⁶⁷ Obras sociales de la sección del STPRM (véase el documento adjunto Núm. 1.)

II. *Actividades industriales:*

- Una empresa constructora que trabaja para Pemex
- Un taller mecánico
- Una fábrica de estructuras metálicas y tambores de gas
- Una fábrica de pintura
- Una fábrica de productos químicos
- Una fábrica de relojes electrónicos
- Una fábrica de tubos de PVC
- Una fábrica de ropa. Existe también el proyecto de instalar *pequeños talleres para dar trabajo a las costureras*.⁶⁸
- Una fábrica de muebles
- Una fábrica de varillas

III. *Actividades agrícolas:*

a) *Propiedades del sindicato:*

- Finca ganadera *Emiliano Zapata*, con 3 000 cabezas (municipio de Soto La Marina, Tamps.)
- Explotación agrícola (Emilio Portes Gil, Aldama, Tamps.): frijol, jitomate, chile, asociada con la ganadería: 4 000 cabezas de ganado.
- Adquisición, en 1979, de un rancho del gran ganadero de la Huasteca, Reyes García: El Chintón (Pánuco, Veracruz), de 2 500 hectáreas; tomó el nombre de *Granja de producción y ganadera presidente López Portillo*.
- Granja El Germinal, de 44 hectáreas: horticultura y fruticultural.⁶⁹
- Granja cerca de la playa con 10 ha.
- Una en proyecto en Cadereyta con 10 ha.
- Criadero de peces, cerdos y pollos y producción de huevos, en Cadereyta.

b) *Asociaciones con ejidos:*

El sindicato se ha asociado con los ejidatarios para hacer el papel de banco y patrón, sólo que con justicia... Con el sindicato petrolero, con la sección 1, reciben la semilla a tiempo, les manejamos el dinero y las maquinarias, y al recoger la cosecha les damos inmediatamente, aparte de su sueldo, 60% de las utilidades.

⁶⁸ Declaración de J. Hernández Galicia, en Ramírez Heredia, *op. cit.*

⁶⁹ El trabajo es realizado por trabajadores voluntarios de Pemex.

– *¿Cómo se reparten el trabajo en las granjas?*

– *Por departamentos. Cada departamento viene a trabajar. Vienen en la semana, pero, claro, la mayor parte lo hace los fines de semana. Cada uno de los departamentos tiene un cacho de terreno y es responsable de esa tierra, desde prepararla hasta cosecharla.*

– *¿Y no hay competencia entre los distintos departamentos?*

– *Sí, pero una competencia sana. . .*

– *¿No le parece que ésa es una manera de hacerlos trabajar más?*

– *De todos modos, trabajamos así porque queremos.*

Citado de Ramírez Heredia, *op. cit.*

- Asociación con tres ejidos que representan una superficie de 700 hectáreas y una inversión de 10 millones de pesos.

*Nuestros planes de trabajo en alianza con los campesinos abarcan, en este momento, todo el sur del estado de Tamaulipas.*⁷⁰

IV. Balance:

— Inversiones	700 millones de pesos		
— Caja de ahorros	150	"	" "
(sirve para otorgar préstamos con un interés de 8%)			
— Colocaciones en bancos	50	"	" "
— Total	900	"	" "

V. Empleos:

La sección 1 del STPRM emplea 500 asalariados, sin contar a los *meritorios* que trabajan gratuitamente en las obras sociales del sindicato con la esperanza de conseguir algún empleo en Pemex, ni los *stajanovistas* de la empresa (véase la nota 69).

⁷⁰ CRIC, año 2, Tampico, 1980, Núm. 19, *Producir comida, nueva meta del sindicato petrolero: mil millones de inversión para tales fines, en el curso de los próximos años.* Durante el congreso del STPRM, J. Hernández Galicia expuso las grandes líneas del plan de producción agrícola del sindicato, bautizado *Revolución obrera*.

TRASCENDENCIA DE LOS ENERGETICOS EN LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: COMERCIO DE HORTALIZAS Y NEGOCIACIONES ENERGETICAS

David R. Mares*
El Colegio de México

Con el embargo petrolero árabe de 1973, los países del Tercer Mundo creían haber descubierto una nueva arma para ejercer cierto control sobre la economía política internacional, arma que veían con temor las naciones avanzadas y con esperanza los países en vía de desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos posteriores de estos países por establecer carteles de productores, resultaron vanos, salvo en el caso de la bauxita, debido a la gran elasticidad de la demanda de esos bienes y a la disponibilidad de sustitutos, o a que algunos países desarrollados eran los principales productores de ciertas mercancías. La cuestión, pues, radica en determinar si las naciones productoras de petróleo podrían, por lo menos, utilizar el control sobre sus propios recursos con el fin de realizar cambios que las favorezcan en la economía política internacional.

No obstante, la discusión sobre las posibles relaciones entre la energía y otros intereses económicos y políticos se ha llevado a cabo en términos muy abstractos, debido principalmente a la falta de estudios de casos específicos; el método de estudio de éstos resulta adecuado en este punto de la discusión, pues el poder de negociación que otorga la energía cambiará de acuerdo con diversos factores, varios de los cuales se discutirán enseguida. Como resultado de la carencia de este tipo de estudios, disponemos de poca información para estipular en qué condiciones y con cuáles limitaciones se podrán utilizar los distintos aspectos de la energía como instrumento de negociación. Con el deseo de fomentar la realización de estudios de esta índole, ofrezco ahora

*Agradezco a Jorge I. Domínguez, John S. Odell, Linda Jo Froman y Manuel Ortega, así como a Miguel Wionczek y los participantes de su seminario sobre energía, por la colaboración que me brindaron con sus múltiples comentarios. Por supuesto, asumo toda la responsabilidad por las opiniones que se presentan en este artículo.

un análisis del comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos, como ejemplo de las posibilidades y los problemas que se presentan al negociar los vínculos entre cuestiones energéticas y no energéticas.

Antes de entrar en los detalles del estudio, se subrayarán algunos puntos generales sobre el comercio de materias primas y las relaciones internacionales. Resulta de suma importancia señalar la distinción esencial entre el control sobre los recursos y el control sobre los resultados de las disputas internacionales. Si bien un Estado puede tener el control de algunos recursos que otro Estado ha venido importando a lo largo de su historia, esto no significa necesariamente que el exportador de recursos triunfará en todos los conflictos que se susciten con el importador. La incongruencia entre *habilidad potencial* e *influencia real* se puede explicar por cualquiera de los tres factores siguientes, o la combinación de dos de ellos: la dimensión de sensibilidad-vulnerabilidad; la naturaleza del vínculo que se intenta establecer (ya sea explícito o implícito), y el lugar que ocupan en la agenda internacional de cada país los asuntos que se relacionan con el comercio de energía.

En el pasado los investigadores pasaban a menudo por alto la relación entre el control que ejerce un país particular sobre ciertos recursos y el costo que significa para el país importador depender de esta fuente.¹ Como Keohane y Nye han señalado en un interesante y valioso estudio,² la dependencia consta de dos dimensiones que deben analizarse para comprender adecuadamente las relaciones de poder entre los Estados. La primera es una dimensión de *sensibilidad*, que se mide según el grado en que se resienten los costosos efectos impuestos desde el exterior antes de que el Estado afectado reaccione y altere sus políticas en un esfuerzo por disminuir la sensibilidad. De esta manera, en la discusión sobre dependencia e interdependencia la *vulnerabilidad* se convierte en la dimensión clave. La vulnerabilidad de un país afectado se deriva de la disponibilidad relativa de sus opciones y del costo de cada una de ellas. Si las opciones se pueden poner en práctica (y esto depende en gran medida de las características de los sistemas económico y político del Estado afectado), entonces la vulnerabilidad del país será baja, a pesar de su alta sensibilidad inicial. Por consiguiente, la capacidad del Estado que controla el o los recursos en cuestión para influir sobre el país afectado disminuye significativamente.

Además, también debemos tomar en consideración que la influencia de las cuestiones energéticas sobre los asuntos que no se relacionan con la energía, se puede manifestar directamente, a través de un nexo *explícito* entre todas las partes interesadas, o indirectamente, a través de un nexo *implícito*, por ejemplo cuando las negociaciones sobre la energía forman parte del contexto general en el que tienen lugar las negociaciones que no la abarcan. Esta última

¹ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown, Boston, 1977, p. 11.

² *Ibid.*, en particular el capítulo 1.

distinción es muy importante, ya que la segunda modalidad permite que el país exportador de energía adquiera ventaja sin necesidad de emplear directamente parte de su capital de negociación. La nación exportadora de energía preferirá quizás una estrategia de esta naturaleza en sus relaciones comerciales debido a que ciertos puntos ocuparán una posición relativamente inferior en su agenda internacional, y el nexo implícito puede ser una forma poco costosa para influir de manera decisiva en el resultado final de este punto.

El tercer factor que interviene en la relación entre capacidad potencial e influencia real en el nexo entre asuntos energéticos y no energéticos tiene que ver con la agenda internacional de las partes interesadas. Es evidente que no todos los asuntos internacionales tienen la misma importancia para todos los países; por tanto, se establece una especie de jerarquía, lo que permite a un país distribuir el escaso poder de negociación entre los puntos de la agenda. Hay otro aspecto de la agenda que no resulta tan obvio, pero que tiene igual importancia: no todos los puntos de la agenda internacional fueron incluidos por los Estados; especialmente en las sociedades pluralistas, los intereses de grupos nacionales obligarán a que se introduzca un asunto en la agenda a pesar de la renuencia o incluso la oposición activa de los gobiernos respectivos. Estos dos aspectos en la formación de la agenda influirán en la actitud real que adopte el Estado al llevar a cabo las negociaciones sobre una cuestión en particular. Así, el análisis de la relación entre los problemas energéticos y los no energéticos debe tomar en consideración las prioridades de las cuestiones que se señalan en la agenda de cada Estado.

El comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos, sirve para esclarecer algunos de los puntos que resaltan en la discusión acerca de la trascendencia de los asuntos energéticos. La exportación de legumbres en invierno tiene importancia para México en dos áreas: el comercio exterior y la generación de empleos. Las exportaciones actuales de petróleo han disminuido la importancia absoluta del valor de la exportación de hortalizas; en 1972, el tomate por sí solo representaba 6% del valor de las exportaciones,³ mientras que en 1979 había disminuido a 2.1%,⁴ aun cuando su valor absoluto seguía aumentando. Sin embargo, los funcionarios mexicanos deseaban evitar que el país se convirtiera en monoexportador de petróleo, lo cual significaba que el gobierno tenía que continuar deferiendo las exportaciones tradicionales. Además, el valor de la producción de hortalizas para el exterior es de vital importancia para el estado de Sinaloa, principal productor de estos cultivos. La economía del estado está basada en esta producción⁵ a través de impues-

³ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976, p. 115.

⁴ *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 3, marzo de 1980, p. 298.

⁵ El valor de la producción de tomate constituyó por sí solo alrededor de 1/3 del valor total de la producción agrícola en el estado de Sinaloa en 1975. Secretaría de Recursos Hídricos, *Prontuario del Estado de Sinaloa*, 1976, pp. 167, 210.

tos, de relaciones con las industrias que proveen los insumos necesarios a los productores de legumbres y de las inversiones que éstos realizan en la agricultura, el comercio, la propiedad y la industria (además de un nivel obviamente alto de consumo conspicuo). Por último, la producción de hortalizas para exportación emplea a 282 000 personas y distribuye 1 400 millones de pesos en salarios;⁶ estos factores resultan sumamente importantes para una economía en la cual 55% de la población económicamente activa está desempleado o subempleado.⁷

En 1978 los productores de Estados Unidos acusaron a los mexicanos de vender sus productos en aquel mercado a precios por debajo del costo, es decir, de realizar un *dumping* durante la temporada de 1977/1978. Las negociaciones dentro del gobierno norteamericano, así como la resolución del conflicto, forman la base de la discusión que aquí se plantea. En primer lugar se presentará un breve esbozo del problema que constituyó un importante antecedente del conflicto de 1978-1980. De este modo podrán compararse las medidas que se tomaron cuando la energía aún no formaba parte del contexto bilateral general con las que se adoptaron una vez que la energía se integró en este contexto. Después de describir el conflicto de 1978-1980, se establecerán las condiciones estructurales generales de la relación bilateral y la correlación de fuerzas en ese momento histórico. A continuación se abordará el análisis de las oportunidades que los asuntos energéticos brindaron a México, oportunidades que permitieron a los productores mexicanos obtener una victoria cuando la derrota parecía inevitable.

Al igual que en todos los estudios de casos particulares, los elementos específicos de éste limitan la aplicación de las conclusiones en otras áreas. En el caso de las hortalizas se encuentran involucradas las relaciones bilaterales entre dos países cuyos vínculos políticos, económicos y sociales, han sido muy singulares desde el punto de vista histórico, si se les compara con las relaciones que cada uno ha establecido con otras naciones. Resulta entonces difícil generalizar en el caso de foros multilaterales y en el de relaciones entre países que históricamente han mantenido relaciones menos estrechas.

La guerra del tomate de 1969-1975

En enero de 1969, los productores de tomate de Florida, utilizaron el Acta de Acuerdos Comerciales de 1937 (corregida) para convencer al Departamento de Agricultura de Estados Unidos que impusiera barreras no arancelarias a las

⁶ Unión Nacional de Productores de Hortalizas, *VII Convención Anual*, noviembre de 1977, p. 22.

⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, cuadros para 1977, citados en *Las fluctuaciones de los precios internacionales del algodón y sus repercusiones en la economía mexicana*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 2, febrero de 1979, p. 230.

importaciones mexicanas de tomate durante la temporada de invierno-primavera. Dicha legislación estipulaba que si un grupo de productores estadounidenses sometía sus productos a ciertas restricciones, las importaciones de esos productos deberían someterse también a las mismas regulaciones. Esta legislación, llamada *Regla de Oro* en el Congreso, se convertía en un instrumento de discriminación en contra de las importaciones. Los agricultores de Florida cultivaban 90% de la producción de tomates de suelo y los cosechaban aún verdes por medio de máquinas. En contraste, 90% de los tomates mexicanos se producía tomando en consideración la ventaja comparativa del país en lo que respecta a mano de obra; así, los tomates permanecían en las estacas y los trabajadores los recogían cuando estaban maduros. Las restricciones que el Comité del Tomate de Florida recomendaba, y que aprobó el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, exigían que los tomates madurados en las estacas fueran de mayor tamaño que los verdes.

La *guerra del tomate*, la confrontación más seria hasta 1978, duró seis años. La resolución favoreció a la posición mexicana, según la cual las regulaciones deberían basarse en la calidad y no en el tamaño. En otro estudio analizo en detalle ese conflicto;⁸ aquí sólo pondré de relieve la posición del gobierno y de los productores estadounidenses en la *guerra del tomate*, con el objeto de compararla con la del conflicto de hortalizas de 1978-1980.

En marzo de 1969, los *lobbysts* en Washington de los distribuidores de tomate mexicano en Arizona se quejaron ante la Unión Nacional Mexicana de Productores de Hortalizas (UNPH) de que la embajada mexicana en Estados Unidos no actuaba con la energía necesaria para defender los tomates mexicanos.⁹ En abril, la UNPH y la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa (CAADES) —principal área productora— criticaron al gobierno mexicano, en un memorándum dirigido al secretario de Agricultura, por su débil oposición a las medidas proteccionistas estadounidenses. Asimismo, el memorándum señalaba una estrategia para la delegación mexicana que se oponía categóricamente a la idea de imponer cuotas a las exportaciones mexicanas.¹⁰

No obstante, desde un principio el secretario de Agricultura, Juan Gil Preciado, se inclinó hacia una restricción unilateral de las exportaciones mexicanas con el objeto de evitar barreras más rígidas para el comercio con

⁸ *Intereses particulares y las relaciones transnacionales en el comercio agrícola; implicaciones para las relaciones entre México y Estados Unidos*, inédito, 1980.

⁹ Mike M. Masaoka, de Masaoka-Ishikowa, al señor Alfredo Careaga Cebreros, presidente, Unión Nacional de Productores de Hortalizas, 3 de marzo de 1969. Traducción.

¹⁰ *Memorándum que presenta la Unión Nacional de Productores de Hortalizas, y la Confederación de Asociaciones Agrícolas del estado de Sinaloa y la Asociación de Agricultores del río Culiacán, al C. Profesor Juan Gil Preciado, secretario de Agricultura y Ganadería, en relación a las restricciones impuestas a las importaciones de tomate, por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica*, 15 de abril de 1969.

Estados Unidos.¹¹ Sin embargo, el embajador mexicano en Estados Unidos, Hugo B. Margáin, apoyó a los productores mexicanos en este punto. En una carta dirigida al secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, el embajador afirmaba que dichas restricciones unilaterales resultarían más discriminatorias que las medidas de Estados Unidos.¹² Pero era obvio que el secretario Carrillo Flores, no deseaba invertir el poder de negociación en un asunto como el del tomate. Cuando se iniciaron las negociaciones el secretario pidió a la delegación de Estados Unidos que considerara el asunto sin perder de vista que México era su mejor cliente.¹³

A partir de la segunda mitad del decenio de los sesenta, los productores mexicanos han venido aplicando con distintos grados de éxito diversos métodos de regulación con el objeto de conservar en un mismo nivel la oferta y la demanda de exportaciones. En la temporada 1968-1969 continuaron regulando la oferta de exportaciones de acuerdo con las restricciones de calidad y categoría cuando la oferta excedente aconsejaba esa actitud. Este fue tal vez el ejemplo más ilustrativo de que los mexicanos no se oponían a las regulaciones *per se*, sino más bien a la naturaleza discriminatoria de las medidas del Comité del Tomate de Florida y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Debido a la falta de cooperación por parte de Florida para limitar la oferta de acuerdo con la demanda, los productores mexicanos decidieron adoptar la responsabilidad de mantener los precios altos a corto plazo y luchar a la vez contra una legislación que los colocaba en una posición desfavorable. De este modo, en la primavera de 1969, el embajador Margáin se reunió con los representantes del Departamento de Estado e indicó que se había demostrado que las restricciones impuestas por los propios mexicanos disminuían las exportaciones.¹⁴

La oferta excedente constituyó un problema crónico durante el periodo de 1968-1969, y era evidente que el problema servía sólo para avivar el sentimiento proteccionista de Estados Unidos. Los productores mexicanos tomaron entonces la decisión táctica de limitar sus exportaciones con el fin de acallar la controversia. Por tanto, a principios de la temporada 1969/1970 se relajaron las tensiones, pero volvieron a aumentar en el transcurso de este lapso, debido a que de todas maneras disminuyó la producción de Florida.

Al resurgir el conflicto, el secretario de Agricultura se vio obligado a tomar el asunto en sus manos. En julio de 1970, se reunieron en Culiacán los representantes de la Secretaría con los dirigentes de la UNPH, de la CAADES y de

¹¹ Secretaría de Agricultura y Ganadería al Agente General en Sinaloa, Secretaría de Agricultura y Ganadería, 12 de junio de 1969.

¹² *Embajador Lic. Hugo B. Margáin a Antonio Carrillo Flores, secretario de Relaciones Exteriores*, 30 de junio de 1969.

¹³ *El Sol de Sinaloa*, 23 de septiembre de 1969, p. 1.

¹⁴ *En las oficinas de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas se recibió la siguiente información, de parte del señor secretario de Agricultura y Ganadería, proporcionada por vía telefónica el día de ayer*, Culiacán, Sinaloa, abril 9 de 1969.

la asociación agrícola local (la Asociación de Agricultura del Río Culiacán). Los funcionarios de la Secretaría de Agricultura informaron a los productores que desde ese momento la Secretaría se encargaría de regular el volumen de exportación. Para justificar esta actitud los funcionarios sostenían que, en caso de continuar en el mismo nivel (50%) la participación mexicana en el mercado de Estados Unidos, este gobierno podría, *legítimamente*, restringir las importaciones para evitar la saturación del mercado.

En un principio, el secretario ordenó que se redujera la exportación de tomate en 31% para la temporada 1970-1971, con respecto a la de 1969-1970. Sin embargo, la producción de Florida perdió otra batalla frente a su enemigo de siempre, las heladas, y por tanto, México sólo exportó 7% menos que en el año anterior. El secretario de Agricultura modificó el programa de restricciones para el año siguiente en vista de su inoperancia para la temporada que acababa de terminar. Los agricultores de Florida y sus representantes protestaron entonces porque las restricciones de México prácticamente habían desaparecido. Cuando los agricultores de Florida rechazaron los esfuerzos del gobierno mexicano para imponer algún control sobre las exportaciones, el conflicto no pudo resolverse mediante las negociaciones bilaterales.

El poder judicial norteamericano desempeñó entonces el papel principal. Desde un principio, los distribuidores de Arizona habían entablado un juicio en contra del uso de restricciones duales por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, pero en los dos primeros años perdieron todos los casos. En 1971, obtuvieron una efímera victoria cuando la Corte Distrital de Apelaciones de Estados Unidos, estipuló que los importadores tenían el derecho de audiencia ante el Departamento de Agricultura de Estados Unidos para exponer su caso.¹⁵ No obstante, al cabo de un año de audiencias este Departamento reafirmó su capacidad para continuar aplicando las restricciones duales acerca del tamaño.¹⁶ Poco después, cuatro grupos de consumidores y varios importadores entablaron un juicio en contra de esa decisión. Si bien a partir de 1971, no se volvieron a utilizar las restricciones duales debido a que las condiciones del mercado no lo requerían, sólo en 1975, se logró socavar efectivamente la base legal para imponer ese tipo de restricción.¹⁷

¹⁵ United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. *Walter Holm & Company, et. al., Appellants, v. Clifford M. Hardin, Individually and as Secretary of the United States Department of Agriculture, et. al.* No. 24848. Argued Jan. 26, 1971. Decided March 19, 1971.

¹⁶ United States District Court for the District of Columbia (No. 2142-2172) *Consumers Union of United States, Inc., Consumer Federation of California, Consumer Federation of Illinois, and Consumer Association of the District of Columbia v. the Honorable Earl L. Butz, Secretary of the United States Department of Agriculture, Richard E. Lyng, Ervin L. Peterson, and Floyd Hedlund. In the same court (No. 2154-2172) Coast Marketing Co., William S. Wright, Inc., West Mexico Vegetable Distributors Association v. same defendants.*

¹⁷ United States District Court for the District of Columbia *Stipulation and order of dismissal without prejüdice*, 18 de septiembre, 1975.

Después del fracaso de 1975, los agricultores de Florida cambiaron de táctica, en su afán por detener el flujo de importaciones. En 1976 y 1977 se celebraron diversas sesiones en el Congreso para tratar algunos cambios en los requisitos de embalaje para los tomates frescos importados; el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, se pronunció en contra del proyecto de ley y éste pasó al Senado, pero no a la Cámara de Diputados. En 1977, se volvió a proponer el proyecto y se envió a ambas cámaras, pero fue rechazado.

En 1978, los productores de Florida redoblaron sus esfuerzos para aumentar las barreras a las frutas y legumbres frescas de invierno. En febrero la Cámara de Comercio del Tomate de Florida solicitó al secretario de Agricultura, Robert Bergland, que, en uso de su autoridad y con base en el Apartado 204 del Acta de Agricultura de 1956, tratara de llegar a un acuerdo con los funcionarios mexicanos y se limitaran así las exportaciones de tomate a Estados Unidos. En marzo el subcomité del Senado para Política Agrícola Exterior del Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura inició algunas investigaciones acerca de los niveles de calidad de las hortalizas importadas; en 1978, se llevaron a cabo tres audiencias. Al mes siguiente, la Cámara de Comercio del Tomate, propuso ante el subcomité de Comercio del Comité de Métodos y Medidas del Congreso, que se restringieran las importaciones de tomate provenientes de México en aquellos casos en que la oferta excedente redujera los precios de Estados Unidos más allá de ciertos niveles.

A principios de mayo se reunió con el secretario Bergland una delegación de agricultores de Florida. Los productores solicitaron al secretario que tomara diversas medidas para proteger a la industria estadounidense. Entre éstas se encontraban: 1) hacer extensiva la solicitud anterior de restricción a las importaciones de tomate, basada en el Apartado 204, a todas las frutas y legumbres frescas; 2) mejorar la inspección en Nogales, puerta de entrada a Arizona; 3) que el secretario volviera a considerar su posición con respecto al proyecto de ley sobre el embalaje, que había sido rechazado varias veces; 4) que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos apoyara la legislación según la cual se requería, en la venta al menudeo, identificar el país de origen de todas las mercancías agrícolas perecedoras que se importaban y 5) que el secretario investigara la posibilidad de apoyar un proyecto de legislación que le otorgaría el poder de regular las importaciones de frutas y hortalizas de acuerdo con los mecanismos disparadores de precios en el mercado que estuvieran relacionados con los precios de paridad. El secretario Bergland respondió con la creación de un grupo de trabajo informal que discutiría los problemas del comercio de invierno con funcionarios mexicanos.¹⁸

¹⁸ Entrevista con funcionarios del Departamento de Agricultura.

El caso de dumping

Los agricultores de Florida no se desalentaron ante el fracaso de su intento por imponer barreras no arancelarias a través de los canales oficiales del Congreso y del Departamento de Agricultura. El 12 de septiembre de 1978, los productores de Estados Unidos decidieron actuar de manera unilateral y presentaron una petición ante el Departamento del Tesoro, alegando violaciones mexicanas a la *Ley Anti-Dumping* de 1921. Afirmaban que cinco productos que representaban más de 60% de las exportaciones mexicanas de hortalizas durante la temporada 1977-1978 (tomates, pepinos, pimientos dulces, berenjenas y calabazas) se habían vendido por debajo del costo. Las regulaciones anti-*dumping* proporcionaban así un mecanismo a los agricultores de Florida para introducir el punto que les interesaba en la agenda bilateral, aun sin contar con el apoyo del Departamento de Agricultura ni el del Congreso.

La acusación de que los productores mexicanos de hortalizas violaban las regulaciones anti-*dumping* de Estados Unidos, provocó reacciones adversas en ambos lados de la frontera. Ya hemos visto la importancia del comercio para México. En Estados Unidos también existían intereses que se oponían a las acusaciones de *dumping*. Algunos grupos que no aprobaban el litigio por razones de inflación, sabor, *comercio libre*, ideología, o porque afectaba de manera adversa los intereses económicos de Estados Unidos, se unieron a quienes consideraban dichos procedimientos como una amenaza para las supuestas o deseables buenas relaciones entre Estados Unidos y el México petrolero.

Una vez que se difundió entre los países importadores de energéticos la noticia acerca de las reservas petroleras de México, la actitud hacia este país empezó a cambiar, especialmente la de Estados Unidos. En un mundo en que escasea la energía, las reservas mexicanas se volvieron muy codiciadas. La preocupación por ofender a este país rico en petróleo con el litigio sobre el *dumping* de hortalizas apareció entonces en la prensa de Estados Unidos.¹⁹

Incluso la Casa Blanca se interesó profundamente en el problema, en contraste con la actitud que había adoptado durante la Guerra del Tomate de 1969-1975. Las discusiones preliminares que se sostuvieron en el Departamento del Tesoro indicaban que una interpretación estricta de las regulaciones anti-*dumping* llevaría necesariamente al descubrimiento del *dumping*; por tanto, el gobierno de Carter presionó a los agricultores de Florida para que negociaran un acuerdo con México.²⁰ Aun antes de que los agricultores

¹⁹ Cf. Los editoriales en el *Wall Street Journal*, julio 2, 1979, p. 12; *The New York Times*, junio 20, 1979, p. A22, y *Business Week*, julio 23, 1979, p. 79.

²⁰ Respecto al Tesoro, cf. *The New York Times*, junio 15, 1979, pp. D1, D3 y el *Wall Street Journal*, julio 19, 1979, p. 40; respecto al papel del Representante Especial de Comercio, cf. el *Washington Star*, julio 20, 1979, pp. E10, E12; y sobre la intervención del Departamento de Estado con los productores, cf. *The New York Times*, septiembre 9, 1979, pp. 1, 52; véase también *The New York Times*, octubre 27, 1979, p. 29.

aceptaran la idea de las negociaciones, se formó un grupo encabezado por el Representante Especial de Comercio de Estados Unidos, con el objeto de llegar a un acuerdo.²¹

Finalmente, en julio los Departamentos del Tesoro y de Estado y el Representante Especial de Comercio, convencieron a los agricultores de Florida de que suspendieran el litigio y aceptaran negociar. Las negociaciones bilaterales se iniciaron en julio de 1979. Los agricultores de Florida consideraban que el litigio anti-*dumping* constituía su carta fuerte, por lo que se negaron a hacer concesiones, a pesar de que la delegación mexicana se mostraba dispuesta a negociar. Después de reunirse inútilmente por sexta ocasión, los agricultores estadounidenses reactivaron el litigio.

A fin de que las autoridades de comercio de Estados Unidos rechazaran la acusación de que los agricultores mexicanos vendían sus productos por debajo de su valor, era necesario que los investigadores del Departamento del Tesoro utilizaran una nueva metodología para analizar la venta de hortalizas en invierno. En las investigaciones anteriores acerca del *dumping* las ventas fueron examinadas sobre una base de venta por venta; toda venta por debajo del *precio justo* era considerada como *dumping*. En las investigaciones iniciales que los agentes aduaneros de Estados Unidos llevaron a cabo en Sinaloa, se hizo evidente que las ventas iniciales se habían realizado por debajo del costo. La estrategia en defensa de las importaciones mexicanas tomó entonces dos direcciones distintas, ambas basadas en el carácter perecedero de los productos. El argumento fundamental afirmaba que debido a que dichos productos no podían almacenarse durante mucho tiempo (o corrían el riesgo de echarse a perder), tenían que venderse cuando estaban maduros al precio vigente en el mercado. La estrategia número dos, presentada una vez que la primera hubo fracasado, consistía en convencer a los investigadores de Estados Unidos, de que el procedimiento para analizar los productos perecederos debería ser diferente al que establecían las metodologías empleadas en las investigaciones anteriores acerca del *dumping*.

Veamos ahora la metodología que invocaba la defensa mexicana. En junio de 1979, la asociación de distribuidores de Arizona, propuso que el Departamento del Tesoro comparara los precios de los tomates mexicanos que se vendían en Estados Unidos, con el de aquellos que se vendían en Canadá, en lugar de calcular un costo de producción y añadirle 8% de ganancia, como proponían los estadounidenses.²² En las regulaciones se preveían tales comparaciones de precios para los casos en que no se pudiera aplicar el precio del mercado nacional de la parte acusada.

Al mes siguiente, la defensa mexicana presentó ante el Departamento del Tesoro un estudio estadístico en el que se utilizaba el análisis de mínimos cua-

²¹ *Wall Street Journal*, julio 19, 1979, p. 40.

²² *Minuta de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas y la Asociación de Productores de Hortalizas del Occidente de México*, junio 5, 1979.

drados, metodología nunca antes empleada en las investigaciones sobre *dumping*.²³ El estudio fue preparado por el profesor universitario Richard L. Simmons, asesor del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, sobre asuntos relacionados con el mercado de hortalizas y frutas frescas, quien había sido contratado por la defensa mexicana para analizar los cargos de *dumping*. En dicho estudio se demostraba que la acusación carecía de sustento estadístico.

La metodología elaborada por la alianza transnacional de agricultores mexicanos y distribuidores de Arizona, requería dos importantes modificaciones en los procedimientos que el Departamento del Tesoro había utilizado en las investigaciones anteriores. En primer lugar, se necesitaba que, al analizar la relación entre el costo de producción y el precio de venta, el método de venta por venta fuera sustituido por otro que tomara en consideración las ventas durante toda la temporada. Incluso en una misma temporada se consideraría que determinadas ventas, realizadas por debajo del valor justo, constituían una característica normal de la industria de productos perecederos.²⁵

Sin embargo, las autoridades competentes de Estados Unidos no mostraron ningún indicio de que adoptarían alguna de las propuestas mexicanas. Hasta el momento en que finalmente se proporcionó el Fallo Preliminar, todo parecía indicar que se aceptaría el cargo de *dumping*: cuando se realizaron las investigaciones en Sinaloa, en noviembre de 1978, se empleó la metodología de análisis venta por venta;²⁵ en julio de 1979, antes de que el Fallo Preliminar se pospusiera por segunda ocasión (esta vez por cuenta de los propios productores de Florida), la prensa estadounidense informó que había probabilidades de que el Departamento del Tesoro confirmara la existencia de *dumping*.²⁶ Cuando el Departamento de Comercio decidió llevar a cabo el Fallo Final del caso, anunció en febrero de 1980, que se estaban considerando tres nuevas metodologías que diferían *de manera significativa* de la que había seguido el Departamento del Tesoro.²⁷ Los mismos productores mexicanos se mostraban pesimistas acerca del resultado del litigio: en un memorándum dirigido al presidente José López Portillo, los agricultores reconocieron que las posibilidades de que el Departamento del Tesoro declarara falsas las acusaciones eran *muy remotas*.²⁸

²³ Richard L. Simmons, *A Comparison of Prices of Winter Vegetables in Canadian and U.S. Markets*.

²⁴ En un estudio realizado por el Departamento del Tesoro, se determinó que 15 % de las ventas se desplomó por debajo de su valor justo, pero en el curso de la temporada los márgenes de *dumping* resultaron estadísticamente insignificantes.

²⁵ Unión Nacional de Productores de Hortalizas, *Informe de Labores. . . 1979*, p. 15

²⁶ *Wall Street Journal*, julio 19, 1979, p. 40.

²⁷ *Brief of Respondents Union Nacional de Productores de Hortalizas and West Mexico Vegetable Distributors Association in the United States Department of Commerce*; febrero 29, 1980, p. 11.

²⁸ *Memorandum al Sr. Lic. José López Portillo, presidente de la República, sobre la Acusación de Dumping a las Hortalizas de México en los Estados Unidos*; junio, 1979. Reproducido en la *IX Convención Anual*, noviembre de 1979, pp. 12-24.

Desgraciadamente para los agricultores de Florida, el Departamento del Tesoro basó su decisión preliminar, de octubre de 1979, en la metodología de la alianza transnacional, la cual demostraba que no había sustento estadístico para la acusación de *dumping*. Cuando el Departamento de Comercio emitió el Fallo Final, en marzo de 1980, tampoco se encontraron pruebas de ventas por debajo del valor justo. Los agricultores de Florida entablaron un juicio en el Tribunal de Aduanas de Estados Unidos, primero en contra del Departamento del Tesoro y más tarde contra el de Comercio, aduciendo que estos Departamentos no cumplían con las regulaciones; este último caso aún está pendiente.

Ningún punto de esta exposición implica que las modificaciones a las regulaciones que requería la metodología de la alianza transnacional, fueran ilegales. Puede argumentarse fácilmente que adaptaron las regulaciones al espíritu de la ley y no sólo la siguieron al pie de la letra. De hecho, se ha demostrado que las regulaciones proteccionistas, de Estados Unidos, pueden interpretarse técnicamente en apoyo de posiciones que favorecen a los acusados más de lo que en un principio se creía.²⁹ Pero surge siempre la pregunta del porqué. ¿Qué propósitos se encuentran detrás de la aplicación vaga de la legislación elaborada por el Congreso para proteger a la industria estadounidense?

La pregunta que se plantea entonces es: ¿cómo se explican los sucesos que llevaron a los Departamentos del Tesoro y de Comercio a tomar tales decisiones, y cómo se explican las decisiones mismas?

En el caso de las hortalizas, creo que la respuesta reside en la influencia implícita de la cuestión energética en la agenda bilateral. Tratar de encontrar la respuesta, nos conduce a considerar las características estructurales y coyunturales de la relación bilateral, dentro de la cual tuvo lugar el conflicto.³⁰ Se demostrarán así, las razones por las cuales el gobierno de Carter se vio obligado a intervenir en defensa de intereses nacionales más amplios.

Condiciones estructurales

1) El complejo internacional de frutas y hortalizas pone de manifiesto la internacionalización de la producción, proceso que afecta a todos los productos y no sólo a las legumbres. En Sinaloa, el cultivo de éstos para exportación, se inició en 1906, cuando capitalistas estadounidenses llegaron a México con el propósito expreso de producir hortalizas en invierno para exportarlas a Estados Unidos.

²⁹ John S. Odell, *Latin American Trade Negotiations with the United States. International Organization*. 34:2 primavera, 1980.

³⁰ En el trabajo de Mario Ojeda *El poder negociador del petróleo: el caso de México. Foro Internacional* 81. XXI: 1 de julio-septiembre, 1980, pp. 44-64, se subraya la importancia de estos factores en cualquier análisis de este tipo.

Aunque la industria de frutas y hortalizas frescas para exportación se inició con capital y administración estadounidenses, actualmente no puede decirse lo mismo. Los recursos de Estados Unidos constituían en un principio el aval en esta empresa de alto riesgo, pero hoy día cubren sólo 40%. La participación puede disminuir aún más si el gobierno mexicano continúa otorgando líneas de crédito oficiales para esta producción. Un último cambio en la naturaleza transnacional de las empresas involucradas consisten en que, en la actualidad, la mitad de las distribuidoras de Arizona, que importan hortalizas mexicanas, son subsidiarias de productores mexicanos. Por tanto, nuestros análisis deben tomar en consideración la presencia de *transnacionales mexicanas*.

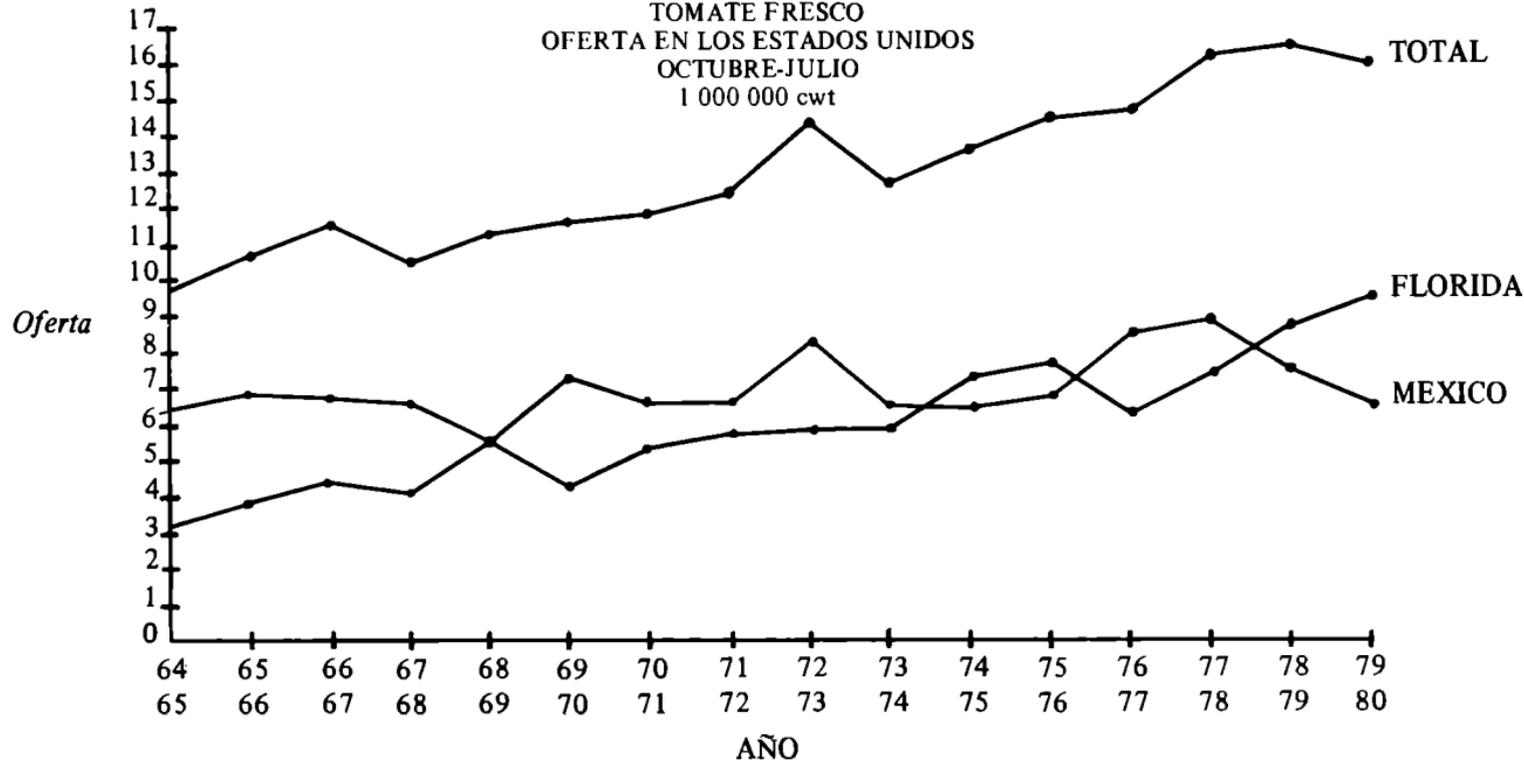
En resumen, en México, la agroindustria de la producción de hortalizas para exportación es un negocio binacional: empresas mexicanas y estadounidenses (distribuidores, proveedores, comisionistas y cadenas de supermercados), colaboran en un mismo sistema.³¹ Esta interacción da como resultado cierta interdependencia de los miembros del sistema, lo cual conduce a formar una alianza transnacional contra las medidas propuestas por los productores de Estados Unidos.

2) Otra condición estructural del mercado internacional de tomate, radica en la incapacidad de la producción estadounidense para hacer frente a la demanda de invierno y principios de primavera. En los años cincuenta, la producción invernal de tomate, en Texas y Arizona, disminuyó de manera dramática a consecuencia del giro hacia cultivos que proporcionaban mayores ganancias. En la actualidad, la producción de Florida es la única que puede considerarse importante durante esta temporada. Sin embargo, no se mantiene estable debido a las heladas periódicas y al alza de costos. Por consiguiente, resulta necesario importar para cubrir la diferencia entre la oferta y la demanda de Estados Unidos. Sin la participación mexicana en el mercado (que fluctúa entre 40 y 60% del abastecimiento total) los consumidores estadounidenses se enfrentarían a una escasez de legumbres frescas en invierno y, por ende, a precios más altos.

Esta condición estructural, no sólo vuelve necesarias las importaciones de hortalizas mexicanas, sino que amenaza la producción de Florida. Debido al alza de costos y a las importaciones mexicanas, que mantienen bajos los precios, los agricultores luchan por una causa perdida. Esto no significa que el volumen producido por este Estado haya disminuido; en realidad se ha recuperado después del periodo desastroso que sufrió a fines del decenio de los sesenta, y ahora es mayor que nunca (véase la gráfica 1). Más bien se ha aumentado el tamaño de las unidades de producción para aprovechar economías de escala. El resultado ha sido una mayor concentración, al hacerse a un lado los pequeños productores.

³¹ Para mayor información sobre los sistemas agroindustriales, véase Ray A. Goldberg, *Agribusiness Management for Developing Countries-Latin America*. (Cambridge, Ma., Ballinger, 1974), pp. 3-20.

Gráfica 1
TOMATE FRESCO
OFERTA EN LOS ESTADOS UNIDOS
OCTUBRE-JULIO
1 000 000 cwt



Participación de la Oferta (%)

México	33	36	39	38	50	63	55	52	58	53	47	47	57	55	46	41
Florida	67	64	61	62	50	37	45	48	42	47	53	53	43	45	54	59

Fuente: Elaborado de datos del Departamento de Agricultura (EU), proporcionados por Linda Jo Froman; no incluye producción de otros estados o países.

*Estimada con base en estadísticas del Comité Tomatero de Florida, hasta mediados de abril.

3) Otro factor estructural que tiene gran peso en las relaciones internacionales de Estados Unidos (no sólo las comerciales) es el carácter más o menos abierto del sistema político estadounidense. Tal apertura de manifiesta incluso en la política exterior del país, puesto que el Gobierno admite que en su elaboración participen distintos grupos de intereses, ya sea en forma directa o, mediante el ejercicio del voto, indirecta. Por supuesto, esa apertura, no implica necesariamente que se elaboren políticas en forma anárquica; con el respaldo de una dirección política inteligente y hábil es posible controlar en cierta medida la influencia de la opinión pública, aunque se haga a costa de la trayectoria política de los funcionarios elegidos para dicha tarea.

Una de las manifestaciones de este pluralismo consiste en que, si los funcionarios gubernamentales no resuelven satisfactoriamente los problemas de un grupo particular (ya sea de ciudadanos estadounidenses o extranjeros), a menudo éste entabla un litigio para reclamar la resolución del caso. Un ejemplo de este pluralismo podría radicar en que, cuando el presidente de Estados Unidos desea poner en práctica determinada política (y esto sucede también en asuntos exclusivamente internos), puede encontrar barreras institucionales que se opongan a ella.

En el caso de las hortalizas de invierno, resulta evidente que desde 1973, la política oficial de Estados Unidos no respaldaba las tentativas de los agricultores de Florida para fortalecer las barreras comerciales contra los productos hortícolas mexicanos. Si se toma en consideración la coyuntura energética (véase adelante) resulta obvio que la demanda anti-*dumping* entablada por la industria de hortalizas de Florida, más que un elemento de la política comercial de Estados Unidos, era una molestia para el gobierno de Carter.

4) Como se sabe, las relaciones de poder entre México y Estados Unidos son, en términos generales, asimétricas, y favorecen a este último. En consecuencia, el primero se encuentra en una posición muy vulnerable frente al segundo, que posee muchos medios para presionarlo mediante incentivos o desincentivos con el fin de que, en determinado momento, lleve a cabo en mayor o menor grado aquello que Estados Unidos considera vital para sus propios intereses. Sin embargo, los responsables de las políticas estadounidenses no pueden pasar por alto la agenda de Estados Unidos, por lo que antes de recurrir a sus mejores cartas tienen que valorar todos los factores. El análisis de las condiciones estructurales y coyunturales en el periodo 1978-1980, conduce a la conclusión de que el asunto de las hortalizas de invierno no ocupaba un lugar predominante en la agenda de Estados Unidos con respecto a México.

5) No obstante, existe otra condición estructural que ha estado experimentando cambios continuos. Se trata de lo que Ojeda ha denominado el peso específico de determinado país exportador de energéticos que abastece de energía a determinado país consumidor.³² Con la caída del Sha de Irán y el

³² *Ibid.*, pp. 49-50.

fracaso parcial del programa de energía del presidente Carter, que intentaba reducir la dependencia de Estados Unidos de fuentes energéticas extranjeras, las reservas mexicanas de petróleo y gas natural adquirieron gran importancia —sobre todo en términos subjetivos— tanto para funcionarios gubernamentales como para el público en general. La manifestación de este interés experimentó modificaciones importantes cuando el gobierno de Carter empezó a pensar en el petróleo mexicano como en reserva estratégica, más que como en suministro cotidiano. Cabe hacer notar que cualquiera de las dos posibilidades confiere a México cierta ventaja en las negociaciones con Estados Unidos.³³

Condiciones coyunturales

1) A principios del decenio pasado la lucha anti-inflacionaria de Estados Unidos, desempeñó un papel decisivo en la victoria de la alianza transnacional en la controversia sobre las restricciones duales. Una vez más, este hecho influyó en el conflicto más reciente: el asesor del presidente Carter sobre asuntos relacionados con la inflación declaró ante el Congreso que si se declaraba a los productores mexicanos de hortalizas culpables de *dumping*, los precios de las hortalizas de invierno en el mercado estadounidense se elevarían debido a la reducción de la oferta.³⁴ De hecho, en el juicio que entabló la industria de hortalizas de invierno de Florida contra el Departamento del Tesoro por su decisión preliminar, los productores estadounidenses lo acusaban de violar el acuerdo por el cual ellos habían retirado su demanda en julio, al haber aceptado un memorándum del principal opositor presidencial de la inflación, Alfred Kahn, presidente del Consejo sobre Estabilidad de Salarios y Precios. Según dicho convenio, la industria de Florida aceptaba negociar con México con la condición de que si no se llegaba a ningún acuerdo y los agricultores de Florida reactivaban su demanda, se tomaría una decisión basada en las pruebas recopiladas en los archivos del Departamento del Tesoro hasta la fecha de la suspensión de la demanda, 19 de julio;³⁵ el memorándum de Kahn fue presentado al Departamento del Tesoro, en octubre.³⁶

³³ Es evidente, que si Estados Unidos considerara que ha llegado el momento de jugar sus cartas de triunfo, los factores estructurales que definen la vulnerabilidad de México respecto de Estados Unidos, superarían esta ventaja. Sin embargo, existe la posibilidad de que México utilice el ascendiente de que goza gracias a la situación energética actual hasta que Estados Unidos decida que, debido a los costos, es necesario reaccionar en forma extrema.

³⁴ *Wall Street Journal*, julio 19, 1979, p. 40.

³⁵ Cf. el memorándum de la funcionaria del Departamento del Tesoro, Linda F. Potts, a Robert Mundheim, Asesor General, Departamento del Tesoro, julio, 1979.

³⁶ Fred Kahn *Legal and Analytical Options in the Determination of Less Than Fair Value Sales of Certain Fresh Winter Vegetables from Mexico*, s.f.

2) Desde fines del decenio de los sesenta, la economía de Estados Unidos se encuentra en crisis, una de cuyas manifestaciones ha sido el déficit comercial en algunos renglones. En consecuencia, el gobierno ha prestado mayor interés a la promoción de exportaciones y al comercio. Por ende, ha intentado ampliar la jurisdicción del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) convenciendo a aquellos que no han firmado dicho tratado de que se integren al GATT. Por otra parte, en la Ronda de Tokio se trató de revisar este Acuerdo para reducir aún más las barreras comerciales; dicho cambio beneficiaría sobre todo a Estados Unidos.

Aunque este aspecto es más bien estructural, el efecto que provoca en la coyuntura es de particular interés, por lo que cabe mencionarlo en esta sección. Desde 1976, el gobierno de Estados Unidos ha estado tratando de convencer a México de que abandone sus políticas proteccionistas y se integre al GATT. Durante el periodo 1979-1980, la polémica mexicana sobre el GATT, llegó a su punto culminante y, después de un año de debates a nivel nacional, México determinó no unirse al GATT, unos días antes de que el Departamento de Comercio de Estados Unidos presentara su decisión final respecto al caso de *dumping*.

En vista de la coincidencia de las negociaciones del GATT y el juicio que se entabló contra el *dumping*, así como de la importancia que una vez más se concedió al comercio de Estados Unidos y la consiguiente falta de interés del Departamento de Agricultura de Estados Unidos en respaldar las demandas de los productores de Florida, resulta evidente que para el gobierno estadounidense el caso de *dumping* representaba un obstáculo a sus intenciones de convencer a México de que se uniera al GATT.³⁷

Sin embargo, las negociaciones sobre el GATT no constituyeron el factor determinante, por antonomasia, en la decisión del Departamento del Tesoro y, más tarde, del Departamento de Comercio, de que se utilizara una metodología con la cual se demostraba que no se habían realizado ventas por debajo del precio justo. El 18 de marzo de 1980, el presidente de México, José López Portillo, anunció que México no ingresaría al GATT; la reacción adversa de los funcionarios de comercio de Estados Unidos fue evidente. No obstante, una semana después el Departamento de Comercio, en su Fallo Final, señaló que no había *dumping* en el caso de las hortalizas de invierno. Si el asunto del GATT hubiera constituido un factor decisivo en este caso, habría sido muy fácil para Estados Unidos tratar de *castigar* a México utilizando alguna de las metodologías con las que podían encontrarse márgenes de *dumping*.

Más no fue ése el resultado. La resolución final nos inclina a creer que la coyuntura de las negociaciones sobre el GATT, pudo haber beneficiado a

³⁷ Esta interpretación fue corroborada por algunas entrevistas con funcionarios del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Cabe señalar que como los productores estadounidenses no lograron el apoyo del Departamento de Agricultura en un asunto internacional, sus posibilidades de contar con el respaldo del Poder Ejecutivo eran muy reducidas.

México mientras no se llegara a un acuerdo en las discusiones, pero que dicho problema no iba a utilizarse para *castigarlo* en caso de que el resultado fuera adverso para los productores de Estados Unidos, como de hecho sucedió. La presencia de otros mecanismos para presionar a México en el contexto más amplio del comercio en general, explica la decisión de no usar el caso de *dumping* como arma de presión.

3) En noviembre de 1977, el secretario de Energía de Estados Unidos, James Schlesinger, vetó un convenio entre empresas estadounidenses y Pemex, para importar gas natural; antes de que hubiera pasado un año los productores de Florida entablaron el juicio anti-*dumping*. Tres meses después se publicó que Estados Unidos había empezado a dar mayor importancia a sus relaciones con el México rico en petróleo. Poco más tarde (en marzo de 1979), durante la reunión entre ambos presidentes, James Carter se sorprendió al encontrar una oposición tan nacionalista a la opinión estadounidense de que México debía incrementar en forma drástica su producción petrolera y, por consiguiente, las exportaciones a Estados Unidos. La respuesta mexicana fue muy clara: los niveles de producción de energía obedecían a decisiones internas, no internacionales. Después de la reunión, México anunció que diversificaría sus exportaciones, de tal manera que a Estados Unidos no le correspondería más de 60% del total de exportaciones. En abril de 1979, se reanudaron las negociaciones entre los dos países para firmar un convenio sobre gas natural. Ambas partes se mostraban inflexibles y las negociaciones resultaron difíciles. En septiembre el presidente López Portillo, se reunió una vez más con su colega de Estados Unidos.

La importancia de las cuestiones del petróleo y el gas natural radica en que constituyen la base objetiva del interés de los políticos estadounidenses por mejorar, o cuando menos no empeorar, las relaciones con México. Por esta razón, un funcionario del Departamento del Tesoro señaló, con respecto al caso de las hortalizas de invierno y a la necesidad de mantener buenas relaciones con México, que *en un sentido formal no existe ningún vínculo con la cuestión del petróleo. Pero, aceptémoslo, todos vivimos en un mundo real.*³⁸ Un funcionario del Departamento de Estado, se quejó de que el caso de *dumping* había *envenenado* los esfuerzos de negociación que se realizaban en problemas más importantes como el de la energía y los migrantes.³⁹ Y, por su parte, el embajador de Estados Unidos en México, Patrick J. Lucey, advirtió que *si el problema de los tomates no se resuelve satisfactoriamente, México intensificará sus esfuerzos para encontrar otros mercados para su petróleo y su gas.*⁴⁰

Ya que el caso de las hortalizas de invierno ocupaba un lugar tan poco importante en la agenda de Estados Unidos que un grupo de interés privado

³⁸ *Wall Street Journal*, julio 19, 1979, p. 40.

³⁹ *Washington Star*, julio 20, 1979, pp. E10, E12.

⁴⁰ *Business Week*, julio 23, 1979, p. 79.

tuvo que sacarlo a relucir, la defensa mexicana se encontraba en posibilidades de tomar ventaja.

En este problema intervinieron ciertos elementos estructurales que favorecieron a la posición de México. Tanto la necesidad de recurrir a importaciones para satisfacer la demanda del mercado estadounidense como la alianza transnacional a que dio lugar el comercio, desempeñaron papeles decisivos en la resolución del caso de *dumping*. También influyó en favor de México su surgimiento como posible fuente energética de valor crucial. Otro de los elementos estructurales que intervino en el caso, fue finalmente neutral; nos referimos al pluralismo estadounidense, gracias al cual los productores de Florida lograron que el conflicto de las hortalizas se incluyera en la agenda bilateral, pero que también permitió a la alianza transnacional exponer su caso. Por último, las asimétricas relaciones de poder entre ambos países permanecieron latentes debido a que Estados Unidos no consideró que el conflicto fuera suficientemente importante para sus intereses nacionales como para ameritar que se impusiera a México una resolución.

Todos los elementos coyunturales favorecieron a México en el caso de las hortalizas de invierno. La preocupación por el panorama energético de Estados Unidos, la revolución de Irán, y sobre todo las dos reuniones entre ambos presidentes, llevaron al gobierno de Carter y a otros grupos influyentes a tratar de mantener las relaciones entre México y Estados Unidos, sobre una base amistosa, excluyendo de la agenda los asuntos que no eran cruciales. De esta manera, el gobierno de Carter —en particular a través del Departamento de Estado, la oficina del Representante Especial de Comercio y el presidente del Consejo sobre Estabilidad de Salarios y Precios— presionó a los Departamentos de Comercio y del Tesoro para que encontraran un camino que condujera a un fallo negativo en la acusación de *dumping*. Las entrevistas que se llevaron a cabo con funcionarios de los Departamentos de Estado y de Comercio indican que esas intervenciones fueron extraordinarias y obedecieron a la importancia política del caso. Por tanto, resulta evidente que los funcionarios estadounidenses se preocupaban por las implicaciones del caso que trascendía a la industria de legumbres.

Conclusiones

Lo primero que debe señalarse en esta conclusión es que México es capaz de ganar una disputa comercial sin tener que recurrir, directa o indirectamente, a su petróleo. El caso del Acta de Acuerdos Comerciales de 1969-1975, lo ilustra con bastante claridad. En dicho caso la alianza transnacional y quienes luchaban por vencer la inflación en Estados Unidos lograron convencer al Departamento de Agricultura de Estados Unidos de que, en la forma como se estaban aplicando, las restricciones duales resultaban discriminatorias. El sistema jurídico de Estados Unidos actuó como aliado clave de los defensores

de las importaciones mexicanas al establecer, después de 1971, barreras institucionales que, por una parte, suspendían las restricciones y, por otra, forzaban a la Secretaría de Agricultura a reconsiderar y justificar las restricciones en repetidas ocasiones.

Sin embargo, la alianza transnacional y sus aliados estadounidenses no siempre garantizan el triunfo en un proceso. En el caso de *dumping* de 1978-1980, la alianza proporcionó a las autoridades de Estados Unidos una metodología con la cual se demostraba que no había pruebas estadísticas suficientes para dar un veredicto que apoyara la acusación de que se habían realizado ventas por debajo del precio justo. Pero, para ganar el caso, la defensa mexicana requería el apoyo externo en dos puntos primordiales. En primer término, debía rebatirse la decisión preliminar que se tomó antes de que se completara la metodología Simmons (19 de julio). En segundo lugar, era necesario convencer al Departamento del Tesoro y después al de Comercio de que aceptaran las conclusiones de Simmons,⁴¹ pese a que la metodología empleada en su estudio nunca se había utilizado en investigaciones de *dumping*, ni en el caso de productos perecederos.

Como hemos visto, el gobierno de Carter (incluido el Departamento del Tesoro) se mostraba renuente a imponer un fallo. Por ese motivo, se presionó a los productores de Florida para que suspendieran el litigio que habían entablado, y negociaran para llegar a un acuerdo. Después del fracaso de las negociaciones, el gobierno de Carter presionó en forma poco habitual a los Departamentos del Tesoro y de Comercio para que el caso de *dumping* se resolviera con un fallo negativo. Mediante el análisis de las condiciones, tanto estructurales como coyunturales, que afectaban a las relaciones entre México y Estados Unidos durante el periodo 1978-1980, puede apreciarse que el panorama general de las relaciones bilaterales estaba integrado por diversos elementos, y que el caso específico de las hortalizas de invierno era sólo uno de sus aspectos. En el contexto de las relaciones bilaterales, la cuestión energética demostró ser esencial para el caso de las hortalizas de invierno, ya que debido a su trascendencia restó importancia a los puntos de la agenda que no eran cruciales e instó al gobierno de Carter a intervenir en aras del *interés nacional*.

⁴¹ De acuerdo con algunos informantes, el Departamento del Tesoro adoptó sin reservas el trabajo de Simmons para su Fallo Preliminar, mientras que el Departamento de Comercio utilizó el estudio para verificar los resultados que se habían obtenido con otros métodos, dando implícitamente por sentada la validez de la metodología de la alianza transnacional.

LA POLITICA DEL PODER EJECUTIVO ESTADOUNIDENSE HACIA EL PETROLEO MEXICANO (1976-1982)

Olga Pellicer
CIDE

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 estadounidense frente al petróleo mexicano. La pregunta es pertinente pero no hay para ella una respuesta precisa. Esa política ha seguido una línea zigzagueante en la que se advierte la influencia de diversos factores. Entre ellos se encuentran la evolución de la situación petrolera internacional, las crisis del Cercano Oriente, los proyectos y medidas adoptadas dentro de Estados Unidos para afrontar el problema de la energía, las preocupaciones en materia de seguridad nacional 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 y la variación de su peso relativo ha impedido elaborar lo que podría llamarse *el proyecto* del gobierno estadounidense hacia México en materia de energéticos. Hasta ahora sólo se distinguen diversas épocas en las que se 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 en la primera mitad del decenio de los ochenta.

1976-1978; la frialdad desconcertante del Poder Ejecutivo de Estados Unidos hacia el petróleo mexicano

La primera época en la política del gobierno estadounidense hacia México en materia de petróleo se sitúa en 1977 y 1978, época en la que se incrementaban aceleradamente las importaciones norteamericanas de crudo, la opinión pública de ese país discutía el plan energético presentado al Congreso por el pre-

sidente Carter, y se daban a conocer las dimensiones tan respetables de los yacimientos petroleros mexicanos.

Durante ese periodo hubo un desfase notorio entre el entusiasmo de los medios de comunicación por el petróleo mexicano y las reacciones del Poder Ejecutivo, al parecer desinteresado en las riquezas petroleras mexicanas, concentrado en las negociaciones para sacar adelante su plan energético y manejando, de manera que muchos consideraron inesperada y torpe, el asunto de la compra de gas mexicano.

Antes de 1975, algunos observadores estadounidenses de cuestiones energéticas veían con escepticismo el potencial petrolero mexicano. Para no dar sino un ejemplo, en ese año el conocido periódico *Oil and Gas Journal* señaló en un titular que *el papel de México como exportador de petróleo será de corta duración*.¹ 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 al uso de técnicas novedosas para cuantificar las reservas, permitió resultados espectaculares. Las reservas probadas mexicanas, que eran del orden de 6 000 millones de barriles en 1976, subieron a 16 000 millones a finales del año siguiente y alcanzaron los 20 000 millones en septiembre de 1978.

Los medios de comunicación de Estados Unidos vieron con creciente entusiasmo el aumento de semejantes cifras. Desde mediados de 1977 informaron que, ante sus nuevas riquezas petroleras, la banca privada internacional recuperaba plenamente la confianza en México y se aprestaba 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*.² Sin embargo, a medida que avanzó 1978 y se dieron a conocer los éxitos del programa de producción de la empresa, 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 los comentaristas sobre problemas de energía en la prensa estadounidense. Prueba de ello fueron los grandes titulares sobre el tema en periódicos y revistas de gran influencia en el mundo de los negocios.³

Las primeras especulaciones sobre la relación energética mexicano-norteamericana tendieron a sobrestimar la rapidez o la facilidad con que podían elevarse las exportaciones mexicanas de crudo y las posibilidades de que se canalizaran, fundamentalmente, a Estados Unidos. Impresionados por la vas-

¹ 26 de mayo de 1975.

² Véase, por ejemplo, *Walt Street Journal*, 8 de agosto de 1977.

³ A guisa de ejemplo puede citarse el reportaje especial de *Fortune*, del 10 de abril de 1978, titulado *México superpotencia petrolera*.

tedad 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 opción frente 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;⁴ en torno a ellas giró el primer libro sobre la nueva fase del petróleo mexicano publicado en Estados Unidos: *Mexican Oil and Natural Gas; political, strategic and economic implications*.⁵ Su autor, además de sostener las ventajas que representaba para México alcanzar niveles de producción del orden de hasta 13.5 millones de barriles por día, argumenta largamente sobre todos los beneficios que traería a Estados Unidos 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 subcomité de energía del Comité Conjunto para Asuntos Económicos. En audiencias llevadas a cabo en marzo de 1978, diversos participantes enfatizaron la importancia crucial de los descubrimientos en México; uno de ellos, Bernardo Grossling, se refirió entonces a México como otra Arabia Saudita.⁶

A partir de entonces el presidente del subcomité, senador Edward Kennedy, se convirtió en uno de los principales promotores de la movilización en favor de medidas que propiciaran el aumento 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 *Mexico's Oil and Gas Policy; an Analysis*.⁷

En aquellos momentos, el Poder Ejecutivo no compartía ese entusiasmo. Durante los dos primeros años de la administración de 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 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 de ese país a México, y la seguridad general de las inversiones extranjeras directas.

4 20 de diciembre de 1978, pp. 126 y ss.

5 De Richard B. Mancke, Praeger Publishers, Nueva York, 1979.

6 Las audiencias terminaron el 21 de marzo de 1978. A partir de entonces, 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, Schlesinger, con respecto al agotamiento de las reservas petroleras en el mundo. En un artículo publicado en el *Washington Post*, titulado *Let's a hundred oil field boom* (20 de noviembre de 1978), Kennedy sostenía que el error residía en no haber favorecido lo suficiente las actividades de exploración en todo el mundo. Los descubrimientos petroleros en México apoyaban su razonamiento.

7 Preparado para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y el Comité Conjunto para Asuntos Económicos por el Servicio de Investigación de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, U. S. Government Printing Office, Washington, diciembre, 1978.

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 aprensión ciertas medidas, como el decreto sobre 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 Inmigración Ilegal a Estados Unidos, sometido al Congreso en agosto de 1977.⁸

Frente a esas preocupaciones, el acceso a las exportaciones de crudo y gas, y la construcción de un ambiente cordial para llevar a cabo negociaciones al respecto, merecieron poca consideración. El mejor ejemplo de ello fue el desdén con que el entonces secretario de Energía, Schlesinger, consideró 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 Núm. 2 libre, a bordo, en el puerto de Nueva York, el precio era, entonces, de 2.60 mpc).⁹

Pueden avanzarse dos hipótesis para explicar el comportamiento del Poder Ejecutivo hacia el petróleo mexicano durante esta primera etapa. De 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 en su utilización para beneficio interno de la Nación. Ante la gravedad de la crisis económica, el gobierno de López Portillo había optado por la exportación de hidrocarburos como la mejor o única salida para continuar el desarrollo económico del país, pero ello no significaba que fuera fácil abandonar este reducto del nacionalismo mexicano. De hecho, desde el inicio mismo del gobierno de López Portillo se advirtieron divisiones serias entre sus integrantes con respecto al ritmo y las moda-

⁸ Una apreciación global de la política norteamericana hacia México, entre 1976 y 1978, puede verse en Olga Pellicer de Brody, *La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva*, en *Foro Internacional*, México, octubre-diciembre de 1978.

⁹ El estudio más detallado de ese episodio, en el que se analizan muy bien, tanto los motivos que estaban detrás de las posiciones de Schlesinger, 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 y Henry Nau, *Mexican gas; the Northern Connection* en Fagen (ed.), *Capitalism and the State in US-Latin American Relations*, Stanford University Press, 1979.

lidades de la explotación petrolera y su significado para la mayor o menor dependencia del país. Por otra parte, el gobierno estadounidense, al igual que el mexicano, está plenamente consciente de que, en la crítica a una política petrolera que acentúe la influencia norteamericana, la oposición de izquierda en México encuentra 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 que el factor de mayor peso en la política energética hacia México en los años 1977 y 1978, fue la coyuntura creada por el Plan Energético sometido al Congreso por el presidente Carter. 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 Estados Unidos, incrementar las reservas y reducir significativamente las importaciones.

La propuesta encontró enormes obstáculos en un Congreso donde afloraron la resistencia del público estadounidense a modificar sus hábitos tradicionales de consumo energético tanto doméstico o individual como del aparato industrial como la industria automotriz. El Poder Ejecutivo respondió con 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 por las importaciones de petróleo y la necesidad de responder a las demandas de los aliados industrializados de Estados Unidos que solicitaban la reducción de tales importaciones.

La insistencia en tales puntos no ayudó a destacar el interés en el petróleo mexicano. Por el contrario, como señaló un artículo aparecido en *The New Republic*,¹⁰ hubo la intención deliberada de minimizar los nuevos descubrimientos, de mantener en la penumbra el significado de esa nueva riqueza aparecida en la puerta de la casa. La actuación del Departamento de Energía en el caso del precio para las exportaciones de gas fue un claro ejemplo de la importancia que se otorgó a la lucha en favor del plan Carter, por encima de las consideraciones relativas a un buen entendimiento con México.

Las discusiones sobre el Plan Energético llegaron a su fin en octubre de 1978; se había avanzado poco hacia las metas fijadas por Carter. La única medida de trascendencia aprobada entonces, fue la liberación progresiva de los precios internos del gas, cuyo objetivo era alentar su producción y reducir, por consiguiente, el uso del petróleo. Por lo demás, poco se logró en materia de impuestos para encarecer este energético o de medidas para obligar a la industria a utilizar carbón.¹¹ En breve, la historia del Plan Energético de Carter indica un margen de maniobra escaso, del gobierno, para alterar los patrones

¹⁰ *Oil of Ole*, 19 de agosto de 1978.

¹¹ Un buen resumen del programa energético aprobado finalmente por el Congreso, puede verse en la edición del *Financial Times* del 16 de octubre de 1978.

de consumo energético tanto doméstico o individual como el aparato industrial. Para efectos de la política exterior, ello confirmó la importancia de mantener buenas relaciones con los países capaces de satisfacer los abastecimientos externos de petróleo. Esas relaciones tuvieron uno de sus mayores contratiempos al ocurrir los cambios políticos de Irán.

1978; el petróleo se impone como el tema dominante en la política hacia México

El deterioro en la situación del Oriente Medio 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 Poder Ejecutivo hacia México. En agosto de 1978, poco antes de llegar a su fin la batalla por el Plan Energético de Carter, comenzó a abandonarse lo que algunos comentaristas habían llamado *la frialdad desconcertante hacia el petróleo mexicano*. El primer signo fue una comunicación del 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 comercio, la energía y los trabajadores migratorios.¹² Los temas que, según la comunicación, debían tomarse 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 *Presidencial Review Memorandum No. 41 (PRM)*.

El PRM se ha considerado 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 Poder Ejecutivo, y la

¹² 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 DOE; an exclusive weekly report on the Department of Energy*, 18 de septiembre de 1978. Se reproducían, también, las directivas 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.

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.

No se trató de un documento dedicado exclusivamente al tema del petróleo y del 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 se afirmaba en un conocido artículo del *Washington Post* (la fuente pública más confiable sobre el contenido del PRM 41), *el creciente poder petrolero mexicano es la verdadera razón de la re-evaluación de la política norteamericana hacia México*.¹³ En efecto, según dicho artículo, en el estudio se señalaba:

Para Estados Unidos, México representa una novedosa e importante fuente de energía, fuera de la OPEP. México podría cubrir 30% de las necesidades norteamericanas de importación para mediados de los ochenta, lo cual contribuiría a asegurar el abastecimiento y compensaría el declinamiento de las ofertas venezolana y candiense.

Aunque no hay datos precisos sobre las cifras de producción que el PRM 41 consideró más factibles y deseables para los intereses de Estados Unidos, hay motivos para pensar que se sobreestimó la posibilidad de que la producción mexicana se elevara con rapidez. Esto se deduce del párrafo citado 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 estadounidenses se refirieron, entonces, a cifras del orden de 4.5 mbd en 1985 y 8 mbd para el decenio de los noventa. La reacción mexicana ante semejantes expectativas no fue positiva. Para entonces había ocurrido en la opinión pública mexicana 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. (Los detonadores de esa nueva ola nacionalista fueron, el debate en torno a la construcción del gasoducto planeado inicialmente para enviar el gas a Estados Unidos y la irritación causada por el tono con que algunos congresistas y Schlesinger se habían referido a México.) Al comienzo de 1979, poco antes de la visita de Carter a México, las aprensiones frente a las intenciones norteamericanas respecto del 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!*¹⁴

¹³ 15 de diciembre de 1978.

¹⁴ 5 de febrero de 1979.

En tales condiciones, a nadie extrañó el tono firme con 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 2.25 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 estimular un proceso inflacionario, los ingresos derivados de ellas. Poco después tomó forma otro aspecto sobresaliente de la política petrolera mexicana: la diversificación de mercados para las exportaciones de crudo, de modo que la proporción vendida a un solo país no fuera superior a 50%.

Con esos antecedentes, el gobierno de Estados Unidos tomó conciencia 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, las importaciones provenientes del Oriente Medio. 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 complicaciones en la situación energética norteamericana ocurridas en 1979.

Ese año pasará a la historia por la evidencia con que apareció la vulnerabilidad de Estados Unidos, ante todo cambio en los ritmos de producción y precios de los países de la OPEP. Aunque Irán proveía un porcentaje pequeño del total de las importaciones de petróleo, su reducción, aunada a prácticas especulativas de las compañías petroleras, provocó una escasez de energéticos que llegó a su clímax 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 en que solían iniciar sus paseos de verano. La escasez de gasolina provocó una de las crisis políticas más serias a que se enfrentó la administración de Carter, considerada por algunos observadores políticos como *la más grave después de la guerra de Vietnam*.¹⁵

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 y pronunciado ascenso de los precios del petróleo, como resultado de lo cual el costo de las importaciones de crudo en Estados Unidos se había duplicado a fines de

¹⁵ 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 aventurarse que entonces comenzó 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 mediante su conocido discurso televisado del 30 de julio, en el que anunció nuevas medidas energéticas, y llevando a cabo cambios en el gabinete; entre otros, el remplazo del secretario de Energía Schlesinger. Sobre este tema, véase *News-week Time* del 16, 23 y 30 de julio de 1979.

1979. Se agudizó con ello el proceso inflacionario en ese país, que desde 1979 se mantiene con índices de crecimiento superiores a 10 por ciento.

Si a esa situación agregamos el cambio en las relaciones de poder en el Oriente Medio, derivado de la nueva influencia soviética en Afganistán, no resulta exagerado afirmar que en 1979 se agravó, más de lo que se había visto hasta entonces, la dependencia energética de Estados Unidos.

A diferencia de lo que se esperaría según 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 cautela y de 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.

La política hacia el petróleo mexicano a finales de la administración de Carter

Durante los dos últimos años del gobierno de Carter, su política hacia México en materia de energía se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, el Departamento de Energía (DOE) tuvo marcado interés en propiciar programas de colaboración energética entre los dos países, que fueron de la geotermia a la energía nuclear y a 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 un primer acuerdo de venta. Finalmente, se pospuso la búsqueda de acuerdos más significativos en materia de hidrocarburos; el interés se centró en precisar reservas y volúmenes deseables de producción a largo plazo, en lograr una organización del comercio entre los dos países que asegurase la participación de Estados Unidos en los beneficios derivados de las exportaciones petroleras mexicanas y, por último, en el bosquejo de planes para tener acceso al petróleo mexicano en caso 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 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.

A partir de 1979, se advierte un mayor empeño del DOE en hacer efectivos proyectos de colaboración como resultado de lo cual se firmó, 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,¹⁶ además de intercambios de información y otros planes de largo plazo, se previó la construcción inmediata de obras y la aprobación de planes para agilizar el intercambio 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 si hubiese retardos en la construcción de obras para abastecer a una demanda de electricidad cuyo crecimiento previsto durante los próximos años es del orden de 10% anual; en Estados Unidos, las emergencias podrían surgir de la dificultad para obtener combustible.

El empeño en activar los programas de cooperación energética tuvo una motivación política: se deseaba fomentar el diálogo entre las burocracias de ambos países encargadas de cuestiones energéticas, con la esperanza de crear un clima de confianza mutua y de obtener un mayor conocimiento de sus políticas respectivas. Se pensó 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, permitirían avanzar hacia la mayor *interdependencia* de ambos países, situación que, según los estrategas estadounidenses sería la prueba de que es posible una relación estrecha con beneficios equitativos para las dos partes. Las zonas fronterizas son vistas como el espacio por excelencia para ir construyendo esta *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 si persistieran los desacuerdos sobre 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 y concluyeron en septiembre del mismo año, pocos días antes de la segunda visita de López Portillo a Washington.

El interés del DOE por lograr un acuerdo sobre la compra de gas no significó un cambio radical con respecto a las posiciones iniciales de Schlesinger. 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

¹⁶ De acuerdo con información proporcionada por el 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 energía eléctrica. Sobre el Convenio de Intercambio de Energía Eléctrica véase *Unomásuno*, 27, 28 y 29 de agosto de 1980.

base indexado al del Fuel Oil Núm. 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 estadounidenses distribuidoras de gas, se mantuvieron en un callejón sin salida hasta agosto de ese año. A comienzos de ese mes, la prensa norteamericana informó que el gobierno mexicano había presentado un proyecto de conciliación según el cual el precio base se fijará 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 Núm. 2, el precio hubiera sido superior a 5 dólares).¹⁷

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 ambos 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 Núm. 6, un combustible residual de poca calidad, que los estadounidenses habían propuesto como punto de referencia. En contrapartida, el gobierno mexicano obtuvo algunos triunfos, como reducir el compromiso de venta a la moderada cantidad 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 dólares 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, Estados Unidos 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 ese precio, el Departamento de Energía dejó constancia del cambio ocurrido en el estilo del diálogo con México, al reconocer que *había consideraciones impor-*

¹⁷ Un buen reportaje sobre las negociaciones de 1979, sobre gas puede verse en *A reporter at large; the Mexican Oil Puzzle, The New Yorker*, 15 de octubre de 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.

*tantes de política exterior, que presionaban en favor de mantener buenas relaciones con México.*¹⁸ Al parecer, se había superado la época en que Schlesinger abandonó las *buenas maneras* para tratar con México asuntos relacionados con la venta de sus hidrocarburos.

Se logró así un equilibrio en el asunto del gas que, desde el punto de vista estadounidense es esencialmente provisional. La reducida cifra 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 a finales del decenio. Sin embargo, como ya habíamos señalado, el gobierno de Carter decidió posponer el diálogo con su vecino del sur sobre compromisos más profundos en el campo de los hidrocarburos. Su prioridad a partir de 1979, fue reflexionar sobre temas como: ¿cuál es la verdadera dimensión de las reservas mexicanas?; ¿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 de Carter, confirmaron la impresión inicial de que México se encuentra *entre las fuentes más importantes de petróleo en el mundo*. Se le sitúa entre el quinto y séptimo lugar mundial, superado sólo por Arabia Saudita, Estados Unidos, la URSS, Irán y, posiblemente Irak y Kuwait. Ahora bien, a pesar de la vastedad de las reservas mexicanas, se expresaron opiniones cautelosas ante la posibilidad de que México alcanzara y mantuviera 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 conservacionista de los dirigentes mexicanos, sino también, de tomar en cuenta que México no podría sostener tales niveles 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 de energéticos a comienzos del próximo siglo.¹⁹

Este hecho, y las consideraciones sobre el nacionalismo mexicano, llevaron a cuestionar las cifras que parecían factibles y deseables hasta febrero de 1979; fue una de las novedades más interesantes en las reflexiones norteamericanas respecto a la política hacia el petróleo mexicano a partir de entonces. 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 llegó a la conclusión de que la meta deseable era la de una producción *moderada* situada entre 3.5 y 5.5 millones de barriles al día durante los decenios

¹⁸ DOE/ERA, Opiniones y órdenes Núm. 14a y 14b y Núm. 16 y 16a. Citados en Richard A. Nuccio, *The Redefinition of US-Mexican Relations, 1977-1980* (mimeo.), presentado en el seminario del CIDE sobre Mecanismos de toma de decisiones del gobierno norteamericano frente a América Latina, Guanajuato, 28-31 de julio de 1980.

¹⁹ David Roenfeldt, Richard Nehring y Arturo Gándara, *Mexico's Petroleum and US Policy; implications for the 80's*, Rand Corporation, junio de 1980, pp. 34-41.

de ochenta y noventa.²⁰ Esto no significó, desde luego, un interés menor en el petróleo mexicano, o un descuido de su posible papel en la problemática energética de Estados Unidos; simplemente, se cambió de enfoque.

Las preocupaciones centrales pasaron a ser: ¿cómo organizar el comercio entre los dos países, para que los intereses norteamericanos participen de la bonanza petrolera mexicana?; ¿cómo asegurar el acceso al petróleo mexicano en caso de crisis internacionales?

Con respecto al primer punto, cabe recordar las preocupaciones en diversos círculos estadounidenses, con respecto al comportamiento del comercio entre los dos países. Preocupa, por una parte, la posibilidad de que, con base en subsidios posibles gracias a la riqueza petrolera, México incrementa significativamente sus exportaciones de productos manufacturados o semimanufacturados a Estados Unidos; preocupa también la competencia actual en el mercado mexicano con proveedores de otros países industrializados, como la CEE o Japón.

En tales condiciones, se pensó que el interés norteamericano no reside sólo en obtener mayores exportaciones de crudo mexicano, sino en lograr que los ingresos mexicanos por ese concepto, se reviertan a Estados Unidos a través del comercio en otras áreas. Esto se señaló claramente en el citado informe de la Rand:

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 si se canalizase una mayor proporción de esos recursos a la compra de bienes y servicios estadounidenses, que mediante una mayor proporción de exportaciones petroleras.²¹

En otras palabras: el petróleo mexicano es un factor que debe tomarse 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 estadounidenses, que va de los bienes de capital y tecnología para Pemex a todos los bienes de consumo que se adquieren en México como resultado de la mayor disponibilidad de divisas.

Si las consideraciones sobre el comercio global entre los dos países bajo el signo del petróleo fueron importantes, no lo fueron menos las relativas a la conveniencia de tener en México una capacidad instalada 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 fue uno de los puntos más delicados, en la política de este país hacia México, en el campo de la energía.

²⁰ *Ibidem*, pp. 81-82.

²¹ *Ibidem*, p. 88.

Entre las reflexiones sobre este punto dadas a conocer a la opinión pública (por ejemplo el informe Rand), se consideraron situaciones que podrían ser *aceptables* para México; 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.²² En otros ámbitos, cuyos planes no trascienden a la opinión pública, es posible que se haya pensado en acciones unilaterales de carácter militar.

En resumen, al finalizar la administración de Carter han desaparecido de la visión del Poder Ejecutivo ideas tan apresuradas como la de esperar una producción petrolera mexicana similar a la de Arabia Saudita. Persiste, sin embargo, un enorme interés en el petróleo mexicano; en sus efectos sobre el comercio global entre los dos países; en su papel en caso de una crisis política que obstaculice el abastecimiento desde el Oriente Medio, y en su influencia sobre la estabilidad mexicana a largo plazo. Tales intereses siguen vigentes hasta la actualidad, pero con las modalidades que adquiere el tema de la energía a partir de 1981.

1981; cambios en la administración norteamericana y en la situación petrolera internacional

En 1981 llegó al poder una nueva administración republicana en Estados Unidos; a partir de entonces, la política del Poder Ejecutivo hacia México en materia de petróleo se definió dentro del enfoque del nuevo equipo de la Casa Blanca con respecto al tema de la energía y en el marco de la situación petrolera internacional, que en ese año presentó cambios profundos y bastante sorpresivos.²³

A diferencia de Carter —quien presenció los momentos más álgidos de la crisis energética en Estados Unidos, debida al fuerte crecimiento de las importaciones de crudo, a los efectos perniciosos de la situación de Irán, y a la brusca elevación de los precios en diciembre de 1978—, Reagan llegó al poder en circunstancias que le han permitido referirse con optimismo al problema de la energía. La recesión de la economía estadounidense y la evolución hacia el uso de otras fuentes de energía, forzada por los altos precios del petróleo, permitieron que desde 1980, las importaciones de crudo de ese país disminuyeran significativamente. En noviembre de ese año, alcanzaron un promedio de 6.7 millones de barriles por día, lo que representó 19.3% menos que las importaciones del mismo periodo en 1979. Alentado por esa situación, Reagan puede hablar sin alarma de los problemas energéticos y prometer su solución

²² *Ibidem*, pp. 85-86.

²³ Sobre los cambios en la situación petrolera internacional véase Walter Levy, *Oil, an Agenda for the 1980's*, en *Foreign Affairs*, verano de 1981.

mediante la simple fórmula de un repliegue de la actividad gubernamental; el levantamiento de los controles sobre los precios internos de petróleo y gas y, en general, la suspensión de cualquier condicionamiento que inhiba la actividad empresarial en materia de energía es, en el nuevo discurso republicano, la piedra de toque para impulsar la producción interna de energéticos, acelerar la marcha hacia otras fuentes de energía y disminuir, en consecuencia, la dependencia externa en materia de petróleo.²⁴

La situación petrolera internacional propició esa fórmula fácil. Durante la guerra entre Irán e Irak, a finales de 1980, los principales países industrializados importadores de petróleo, pusieron de manifiesto que había mayor coordinación entre ellos. Por ejemplo, no llevaron a cabo compras de pánico en el mercado *spot*, tan frecuentes en los meses que siguieron a la revolución iraní; el incremento de los precios fue, por tanto, menor de lo que hubiese podido esperarse tomando en cuenta la incertidumbre sobre la oferta mundial creada por la caída en la producción de Irak.

Pero no se trató sólo de una mayor coordinación entre los compradores. El hecho es que la demanda de petróleo tiende a disminuir en los países capitalistas industrializados, particularmente en Estados Unidos; ello, aunado a la decisión de Arabia Saudita de incrementar su producción hasta 10 millones de barriles por día, permitió una sobreoferta de crudo en el mercado internacional. Así, contrariamente a lo que habían pronosticado los principales analistas de cuestiones petroleras internacionales, ocurrió por primera vez en ocho años, un descenso en el precio del crudo que tomó por sorpresa a la mayoría de los países productores, entre ellos México.

Excedería los objetivos de este trabajo entrar en detalles sobre los efectos que ese cambio en el mercado petrolero internacional tuvo en la economía y en los proyectos generales de los dirigentes mexicanos. Basta señalar que obligó a Pemex a replantear, precipitada y desordenadamente, el diálogo con sus clientes principales. La política de precios de la empresa osciló violentamente de una baja de 4 dólares por barril a una rápida re-evaluación, para volver, poco después, a la decisión anterior. En medio de la confusión producida por tales vaivenes, surgieron, sin embargo, ciertas líneas directrices: por ejemplo, se insistió en denunciar el incumplimiento de los compradores que, habiendo enmarcado los acuerdos con Pemex, en paquetes más amplios de colaboración económica con México, insistían, ahora, en modificar exclusivamente las condiciones para la compra de crudo. En segundo lugar, se aprovechó el momento para reformular la lista de clientes de Pemex, tratando de hacer efectiva la decisión de diversificar las ventas a manera de impedir que un solo país recibiera más de 50 % de ellas. Por último, se insistió en la conveniencia de los acuerdos de gobierno a gobierno, que establecieran compromisos a largo pla-

²⁴ Una visión de la política energética de Reagan y sus posibilidades, limitaciones y obstáculos, apareció en *The Next Energy Crisis-a job for the government or the free market?*, *National Journal*, 20 de junio de 1981.

zo. Esto último creó los antecedentes necesarios para una coincidencia de intereses entre el gobierno mexicano y el estadounidense; pero para entender tal coincidencia es necesario referirse a la política de seguridad en materia de energía de la administración de Reagan.

Sería erróneo pensar que el empeño en levantar controles oficiales sobre las actividades de producción de energía, supone un descuido de la acción gubernamental dirigida a proteger la seguridad de Estados Unidos en materia de abastecimiento de crudo. Lejos de ello, el gobierno de Reagan, al igual que numerosos grupos de interés en Estados Unidos, ha actuado al respecto quizá con mayor decisión que la administración de Carter. Es normal que así sea. No se puede perder de vista que la nota dominante de la política exterior de la administración republicana, es el resurgimiento de la confrontación Este-Oeste, y, por tanto, de un pensamiento político estratégico muy preocupado por los planes de defensa para hacer frente a la *amenaza* soviética o a cualquier otro acontecimiento que ponga en peligro la seguridad nacional. Es claro que la disminución de las importaciones de petróleo no significa que éstas hayan dejado de ser significativas. Cualquier alteración en el abastecimiento de los cinco millones de barriles por día que hoy por hoy, y con toda probabilidad durante el resto de la década de los ochenta, importa la economía estadounidense, podría afectar seriamente la vida del país. Y esto es más inquietante aún en la medida en que hay nuevas y más complejas circunstancias que podrían desestabilizar la situación interna de los principales productores del Oriente Medio. De allí la importancia asignada al tema de la seguridad energética; refiriéndose a ella, el subsecretario de Estado para cuestiones económicas declaró en 1981:

Hay el peligro de que la situación del mercado petrolero dé lugar a una complacencia equivocada. . . hemos hecho, en efecto, progresos impresionantes en el cambio de nuestras economías para reducir el consumo de petróleo. . . pero el mercado internacional es muy vulnerable. Las convulsiones políticas pueden conducirnos a interrupciones en el abastecimiento. La vigilancia continua para prevenir disrupciones potenciales, y los esfuerzos continuos para ayudar a los países en vía de desarrollo a incrementar su producción de energía, son esenciales para nuestra prosperidad futura.²⁵

De acuerdo con esa línea de pensamiento, la administración de Reagan ha concedido importancia al fortalecimiento de la reserva estratégica de modo que, hacia finales del decenio, ésta pueda hacer frente a una interrupción en las importaciones hasta por dos millones de barriles diarios durante un año. Se espera, en otras palabras, contar con una reserva estratégica de 750 millones de barriles a finales de 1989.

²⁵ *Energy in US Foreign Policy*, en *Current Policy*, US. Department of State, 22 de junio de 1981.

Este interés en aumentar la reserva estratégica, y el conocimiento de las tribulaciones mexicanas para colocar el crudo a comienzos del segundo semestre de 1981, llevaron a los diplomáticos estadounidenses a tomar la iniciativa de ofrecer a México un acuerdo en la compra de crudo para la reserva durante un periodo de cinco años. De septiembre a diciembre de 1981, las compras serían del orden de 250 000 barriles por día; a partir de enero de 1982, y hasta 1985, serán del orden de 50 000 barriles diarios.

El acuerdo entró en vigor en agosto de 1981, e ilustró bien el tipo de coyunturas que pueden hacer coincidir los intereses de los gobiernos de México y Estados Unidos en materia de energía. Si el segundo deseaba incrementar su reserva, de preferencia mediante compras convenidas a largo plazo (hasta entonces había realizado las compras para la reserva en el mercado *spot*), el primero tenía urgencia de asegurar sus ventas de crudo en momentos de incertidumbre en el mercado internacional. Hay motivos para pensar que dichas coincidencias pueden repetirse en el futuro; por ejemplo, la necesidad de hacer frente a las dificultades del sector externo de la economía mexicana, pueden despertar el interés en incrementar las exportaciones de gas, cuando este combustible adquiere mayor popularidad como opción ante el uso del petróleo en Estados Unidos; el interés mexicano en incrementar su venta de refinados podría satisfacerse dentro de un plan de colaboración con Estados Unidos, etc.

Mientras estas coincidencias ocurren, la administración de Reagan ha evitado colocar el tema de los hidrocarburos en el centro de su política hacia México, o al menos, en el centro del diálogo oficial sobre los problemas bilaterales. Así, en noviembre de 1981, durante la visita de Alexander Haig a México, se estableció una agenda de temas sobre los que se desea dialogar y negociar durante 1982; éstos se refieren a los trabajadores indocumentados, el comercio, la pesca y las relaciones fronterizas. El tema de la energía brilla por su ausencia.

Es por otros caminos, principalmente a través de la propia dinámica de la economía mexicana, que el Poder Ejecutivo estadounidense espera llegar a circunstancias en las que se den mejores condiciones para la negociación de planes destinados a hacer frente a situaciones de emergencia que afecten la seguridad energética estadounidense. Si el petróleo no es un objeto inmediato de diálogo entre los dos gobiernos, si no forma parte de la agenda de pláticas en los encuentros presidenciales, está, sin embargo, implícito en todas las consideraciones del Ejecutivo de Estados Unidos para decidir su política global hacia México. Sin la riqueza petrolera, hubiese sido difícil ese empeño en exaltar la amistad hacia México del que ha hecho gala, en los últimos tiempos, el jefe de la Casa Blanca. Sin ella, no estaríamos viviendo la que, desde la redacción del citado PRM 41, se acepta plenamente como una nueva época en las relaciones mexicano-estadounidenses.

PETROLEO Y PLANES DE DESARROLLO EN MEXICO

Gerardo M. Bueno
El Colegio de México

Introducción

La importancia del petróleo desde el punto de vista de las perspectivas de desarrollo de la economía mexicana no es motivo de disputa. Más que reiterar una y otra vez su significación para la economía mexicana, me parece más relevante definir las maneras en que los recursos del petróleo pueden ayudar a configurar una estrategia económica de mediano y largo plazo y, también, a superar los problemas asociados a la utilización de los hidrocarburos como instrumento de desenvolvimiento económico y social. De más está decir que este tipo de preocupaciones no se manifiesta tan frecuentemente como otras más asociadas al corto plazo.

En este sentido es interesante señalar que hasta hace relativamente poco los principales lineamientos en materia de política petrolera eran razonables, aunque también relativamente limitados y simples. En forma esquemática, el petróleo se veía como un elemento que permitiría alcanzar un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía o, como frecuentemente se ha dicho, se consideraba como “la palanca de nuestro desarrollo”. Se pensaba que su principal contribución sería eliminar, o al menos atenuar, dos restricciones que en el pasado habían influido en forma significativa en la capacidad de crecimiento de la economía. En primer lugar, la del sector externo, en el que, tradicionalmente, México había registrado un déficit en la cuenta corriente. En segundo término, las restricciones al gasto y al ahorro del sector público. A su vez, como limitante a la utilización del petróleo con propósitos de desarrollo, se decía que los recursos provenientes de su producción y exportación deberían utilizarse adecuadamente, conforme a las prioridades del desarrollo nacional. Esto último marcaba implícitamente claros límites a la exportación del petróleo, la cual —se decía— no debería rebasar la “capacidad de digestión” del país de los recursos en divisas así generados. Adicionalmente, ya desde el punto de vista de los objetivos de la política exterior, se propuso la formula-

ción de un plan mundial de energéticos dentro del Nuevo Orden Económico Internacional.

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la forma en que se han venido modificando gradualmente estos objetivos y lineamientos, así como examinar la manera en que se aborda el tema del petróleo en los planes y programas formulados por el Gobierno. Sin embargo, cabe advertir que aunque las referencias al petróleo aparecen en prácticamente todos los planes publicados, en este trabajo se ha decidido estudiar únicamente su tratamiento en el Plan Global de Desarrollo y en el más reciente Programa de Energía, haciéndose también algunas referencias al Plan Nacional de Desarrollo Industrial.¹ Además, el análisis cubrirá sólo cuatro aspectos de los planes:

- a) Los objetivos de la política de energéticos.
- b) Metas de producción, importaciones y exportaciones.
- c) Manejo de instrumentos de la política de energéticos.
- d) Relación del sector de los energéticos con el resto de la economía.

Los objetivos de la política de energéticos

Un observador experimentado de la realidad nacional no dejaría de extrañarse un tanto con la especie de fe, repentina y casi ciega, que durante los últimos años se ha venido depositando en el petróleo para resolver los problemas del país. Se le ha visto como la "gran oportunidad". De ello ha surgido una propensión según la cual el país, aun cuando se inconscientemente, ha tendido a sobrevaluarse como nación petrolera y a subvaluarse en otros campos de la actividad económica.

El enfoque de la "gran oportunidad" es, sin embargo, fácilmente explicable. Por una parte habría que tomar en cuenta que en 1974, después de las fuertes alzas de los precios del petróleo registradas a finales de 1973, surgieron grandes temores sobre los efectos que dichas alzas podrían tener en la balanza de pagos de México y en sus perspectivas de desarrollo. Estos temores parecían lógicos porque en 1974, aun cuando se tenía la idea de que las reservas de petróleo del país podrían ser de magnitud considerable, de ningún modo se sabía con certeza y sólo aparecía como una posibilidad. Por otro lado, no cabe ninguna duda de que la mejor cuantificación del potencial de reservas petroleras fue el factor que contribuyó de manera más significativa a la superación de la crisis económica y financiera de los últimos meses de 1976 y los primeros nueve de 1977.

La confirmación de la magnitud de las reservas y de las posibilidades de México como exportador petrolero situaron en una óptica totalmente dife-

¹ El análisis referente al Programa de Energía se basa en el Resumen y Conclusiones que de él difundió la Sepafin. Por otro lado, con el propósito de evitar el exceso de notas de pie de página, en las citas sólo se señala la página correspondiente de los documentos a que se alude.

rente los problemas de comportamiento de las exportaciones de productos no petroleros, la significación de las cifras del endeudamiento externo y los déficit de recursos del sector público.

Con todo, las expectativas de aumento de la producción y la exportación de petróleo no estaban acompañadas de una clara formulación de la política en la materia. De hecho, aún hasta el presente podrían distinguirse dos posiciones extremas. Por una parte, aquella según la cual sí hay un política coherente y perfectamente consistente; por otra, aquella que sostiene que, hasta el momento, no ha habido propiamente una formulación de política. Estas opiniones, además, no se circunscriben a un solo sector.²

La verdad, como frecuentemente ocurre, se encuentra en un punto intermedio. A mayor abundamiento, si se ven las cosas con cierto realismo, difícilmente podría haberse esperado que ante el surgimiento de las informaciones sobre sus riquezas petroleras, México hubiese tenido al mismo tiempo una clara formulación de política en la materia. De hecho, se partió de dos principios básicos, eminentemente razonables, que fueron los expresados en un principio por el Presidente de la República y de los cuales se ha dado cuenta más arriba: los recursos provenientes del petróleo serían utilizados como “palanca del desarrollo” y el límite a la producción y a la exportación de dicho recurso estaría dado en lo fundamental por la “capacidad de digestión” del país. Durante largo tiempo fueron estos planeamientos los más frecuentemente escuchados; más aún, podría decirse que son el eje central de lo que se apuntaba tanto en el Plan de Desarrollo Industrial como en el Plan Global de Desarrollo.³ Como ocurre con frecuencia en México, tales principios de política, al ser enunciados por el propio Presidente de la República, rápidamente tendieron a convertirse en axiomas.

Los planteamientos anteriores fueron útiles para comenzar a sentar las bases de una política. Sin embargo, se requerían precisiones adicionales, las cuales no fueron aportadas sino hasta bastante más tarde. Por una parte, porque por el lado de la “palanca de desarrollo” era menester señalar los posibles montos de los recursos y las alternativas de utilización; por otra, por el lado de la “capacidad de digestión”, porque ésta es función de la situación general del país. Queda claro que esto último no es trivial al considerar su variabilidad, por ejemplo, en condiciones de inflación y tipo de cambio relativamente fijo (como las que corresponden a las políticas que se han venido siguiendo hasta la fecha), o en condiciones de estabilidad de precios y con tipos de cambio ajustables a las características del mercado.

² Así, por ejemplo, aun el líder de la mayoría de la Cámara de Diputados en alguna ocasión hizo declaraciones (aunque probablemente hayan sido mal recogidas por la prensa), conforme a las que se hacía vocero de otros grupos de opinión expresando que “México no sabía qué hacer con su petróleo”.

³ *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, abril de 1980 (Tomos 1 y 2).

Por tanto, sólo gradualmente pudo avanzarse en el precisamiento de los objetivos de la política de energéticos y de la utilización de los recursos del petróleo. El Plan de Desarrollo Industrial no llegó más allá de enunciar ciertos principios de política muy similares a los precedentes. Pero esto era justificable, tanto en función de la fecha de su aparición, como porque no se tenía una visión suficientemente clara de las perspectivas generales de desarrollo.

Esta última carencia no estaba vigente con el Plan Global de Desarrollo que apareció tres años después (1980) y cuyos propósitos, entre otros, eran los de definir tales perspectivas, así como la contribución que deberían hacer los diferentes sectores al logro de los objetivos marcados. Sin embargo, la evaluación del tratamiento del tema en el Plan Global no puede ser favorable. Es cierto que se hacen frecuentes referencias al petróleo a todo lo largo del texto; es cierto, también, que hay un capítulo donde la política de energéticos se trata de manera explícita y que es una de las 22 principales políticas básicas (la número 10). Sin embargo, también es cierto que prácticamente no se registraron avances respecto a lo que ya se tenía en 1977.

Así, el punto 10 de las 22 políticas básicas simplemente repetía lo ya consignado como axioma: debemos "utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de nuestro desarrollo" (p. 79). De manera similar, en el capítulo sobre energéticos (pp. 143-150) tampoco se encuentra un intento de definición de objetivos nuevos y más centrados; hay, es verdad, algunas metas, pero las proyecciones en que descansan no pueden calificarse sino de pudorosas.

Incluso podría irse algo más lejos y cuestionar la visión del Plan Global sobre el papel del petróleo en la economía del país. En efecto, según esta visión, el papel del petróleo no es, ni más ni menos, que el de la "panacea nacional". Por ejemplo, el petróleo aparece como el elemento decisivo para lograr una mayor eficiencia y una mejor orientación del gasto público; para mejorar las condiciones en que se obtienen financiamientos y tecnología del exterior; para mejorar la capacidad competitiva externa; para diversificar mercados en las exportaciones de otros productos; para desarrollar la industria en bienes de capital, y para otros propósitos no menos ambiciosos. En el campo de la producción petrolera propiamente dicha se da también la impresión de que, gracias a sus mayores niveles, sería posible "reducir los costos sociales en la producción petrolera" y, también, poner en práctica una vigorosa política de "protección al medio ambiente ecológico". Y, de manera similar, parecería que, gracias al petróleo mexicano, la formulación y puesta en práctica de un Plan Mundial de Energéticos se torna mucho más factible y se convierte en la piedra de toque para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

De esta manera, los avances más sustanciales en la definición de los objetivos de la política de energéticos sólo surgen hasta finales de 1980, con la apari-

ción del documento de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.⁴ Su elaboración, además, se justificó señalando que era necesario “precisar un programa nacional de energía que [permitiese], por una parte, acrecentar la duración de las reservas de hidrocarburos y, por la otra, implantar una estructura de producción y consumo de energía que facilite la transición gradual y ordenada a una situación de escasez de hidrocarburos” (p.15).

Por lo que toca a los objetivos propiamente dichos, el Programa distingue adecuadamente entre los generales y los específicos. El objetivo general es que el Programa sirva para apoyar el desarrollo económico nacional expandiendo la producción de energéticos en función de las necesidades de un crecimiento económico equilibrado. Asimismo, para hacer que los recursos derivados de la explotación petrolera se destinen a actividades prioritarias. Los objetivos específicos (p. 17) son los siguientes:

- 1) Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.
- 2) Racionalizar la producción y el uso de la energía.
- 3) Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención a los recursos renovables.
- 4) Integrar el sector de la energía al resto de la economía.
- 5) Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.
- 6) Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

No cabe duda que los objetivos así descritos representan un significativo paso adelante respecto de los de la “palanca de desarrollo” y la “capacidad de digestión”. Pero, con todo, adolecen aún de cierta imprecisión que no es posible ignorar. Por ejemplo, en cuanto al primero, satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria, es claro que tales necesidades se ven directamente afectadas, tanto por la política económica que se pueda seguir en un momento dado, como por el manejo de instrumentos dentro de la política de energéticos. Tales necesidades no son algo que se fija exógenamente y, en consecuencia, es necesario introducir otras consideraciones y, en particular, su relación con los costos sociales en la producción y utilización de energéticos.

Comentarios similares podrían hacerse respecto del segundo objetivo sobre racionalización de la producción y el uso de la energía que, por lo demás, está también muy vinculado al anterior. Este es un objetivo frecuentemente citado en los programas de energéticos de los países desarrollados; en el caso de México es también necesario considerar las reservas, que son las que determinan el papel de los niveles de producción y de las exportaciones y la contribución que se espera de las diferentes fuentes de energéticos.

⁴ *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000* resumen y conclusiones), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, noviembre de 1980. Véase *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 11, México, noviembre de 1980, pp. 1262-1266, en donde pueden consultarse algunos capítulos de este documento.

Los señalados con los números 4, 5 y 6 no forman parte estrictamente de los objetivos de la política de energéticos, pero en el caso de un país como México son perfectamente justificables. En particular, parece atinado haber incluido entre ellos el del fortalecimiento de la infraestructura científica y técnica cuya existencia en el caso de los países industrializados muchas veces se da por descontada y, lo que es más grave aún, en el de muchos países en vía de desarrollo simplemente se ignora.

En resumen, podría decirse que los objetivos actuales significan un progreso considerable. No obstante, aún falta un señalamiento más preciso en cuanto a lo que debe entenderse por "necesidades nacionales" y por "racionalización" de los energéticos.

En el Programa de Energía también se señala que, a partir de sus objetivos, se establecen prioridades (p. 20) que se agrupan en tres rubros generales:

- Energía e industrialización.
- Energía y desarrollo regional.
- Energía y sector externo.

Esto constituye un acierto, dado que se evita la confusión que en el pasado se había presentado entre "instrumentos" y "objetivos" en las posibilidades de utilización de los recursos provenientes del petróleo o del crecimiento de ciertos energéticos para alcanzar otros objetivos de la política económica. Es claro que el programa de energéticos influye en otras actividades económicas, pero también es igualmente cierto que es necesario precisar en qué medida se produce tal influencia en otros sectores de la economía.

Cabe, sin embargo, introducir algunas consideraciones respecto a los planteamientos hechos en lo que toca a las relaciones entre energía y los tres rubros mencionados. Una primera cuestión que preocupa es la siguiente: en el Programa se supone que éste tendrá efectos importantes sobre los bienes de capital y otras industrias. Sin embargo, en realidad habría que distinguir dos fases. Por una parte, la que acaba de ocurrir en los años recientes, en la que la producción de petróleo aumentó a un ritmo sumamente elevado; por otra, la fase que probablemente seguiría después de 1982, en la que el ritmo de crecimiento de la producción de petróleo sería considerablemente inferior al que se ha registrado en estos años. En consecuencia, y tomando ya desde ahora en consideración las metas que se señalan más adelante, podría decirse que los efectos de los energéticos en la fabricación de bienes de capital se generarían, principalmente, en el sector eléctrico y, en menor magnitud, en el sector petrolero. También es cuestionable el señalamiento de Programa de Energía en el sentido de que "se abren grandes oportunidades en las fases productivas posteriores a la extracción de petróleo, como son la refinación, la petroquímica y las industrias intensivas en el uso de energía" (p. 20). Dejando de lado, por el momento, la industria de la refinación y la petroquímica básica, podría alegarse que en la petroquímica secundaria y terciaria y en las industrias intensivas en el uso de la energía hay factores considerablemente más importantes que la "generación de estímulos por la dimensión y rápido crecimiento del

sector de la energía que presupone el Programa” (p. 21). De hecho, en los últimos años, a pesar del rápido crecimiento de la producción y el consumo de energéticos, el crecimiento de varios de estos ramos se ha desacelerado, debido a la acción de otros factores.

En lo que toca a las prioridades que se refieren a la relación entre energía y sector externo, también es preocupante que, una vez más, se vuelva a mencionar el propósito de “exportar hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior, una vez cubierta la demanda interna” (p. 21). Esta prioridad, claramente una herencia del pasado, oscurece el resto de las prioridades señaladas en este campo, que son de mayor significación. Contienen, de hecho, un planteamiento según el cual las exportaciones de petróleo se utilizarían para alcanzar objetivos importantes en el campo de las relaciones económicas con el exterior, en términos de la diversificación del comercio, de la transferencia de tecnología y de la cooperación internacional. Todos ellos, aparte de ser relativamente novedosos, merecen una exploración de mayor detalle; por ello, preocupa tanto que el Programa sitúe en un lugar tan prioritario el concepto de “capacidad de digestión”. Este, aparte de ser sumamente impreciso, depende de manera crucial de las políticas económicas que se sigan y de las perspectivas de crecimiento de la economía mundial

Señalamiento de metas y proyecciones

Hasta hace relativamente poco, las metas de producción de petróleo sólo cubrían hasta 1982 en forma relativamente clara, si bien es cierto que en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se presentaron algunas estimaciones a más largo plazo. Las estimaciones originales, por su parte, preveían para ese año un nivel de producción de 2.25 millones de barriles/ día de petróleo equivalente, lo cual, suponiendo que el nivel de consumo interno podría situarse en ese mismo año de 1.1 millones de barriles diarios, daría un excedente exportable del orden de 1.1 a 1.2 millones de barriles por día. Esta meta fue modificada hacia finales de 1979 y quedó sancionada por el Plan Global de Desarrollo, en el que se señalaba lo siguiente: “la plataforma de producción y exportación de petróleo que se ha definido busca armonizar la estructura del país con sus necesidades, responsabilidades y situación coyuntural, y queda definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con un rango de flexibilidad de 10% para garantizar el suministro y la exportación. Esto le dará al país capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad, sin rebasar la cifra de 2.75 millones de barriles diarios” (p. 149).

Si se considera que el consumo de hidrocarburos previsto para 1982 es relativamente fijo, la realidad es que esta modificación, a primera vista intrascendente, resulta muy considerable. Por una parte, porque significa de hecho un aumento de 48% de un plumazo en la meta de exportaciones en términos

de volumen antes de 1982; por la otra, porque dicho incremento se registra frente a una duplicación del precio del petróleo en los mercados internacionales en 1980. O sea que, en verdad, se está hablando de multiplicar prácticamente por tres los ingresos previstos por ventas de petróleo al exterior entre 1980 y 1982. Por ello no debe extrañar que, como se señalaba de manera muy suave y casi tímida en el Plan Global de Desarrollo, esto “le dará al país capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad”.

Lo anterior, por lo que atañe a las metas de corto plazo. Para el plazo largo es un hecho que sólo pueden considerarse relevantes las que aparecen en el Programa de Energía. Tienen, estas últimas, la ventaja adicional de tomar en consideración otras fuentes energéticas.

Las bases generales sobre las que se sustentan tales proyecciones son las siguientes: a) un crecimiento del producto bruto interno de 8% anual en promedio de 1980 a 1990; b) un nivel de reservas de 60 000 millones de barriles, en una primera hipótesis, y de 100 000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, en una segunda, suponiendo, en este último caso, que las actuales reservas probables se convirtieran en probadas; c) un límite tecnológico a la producción máxima de petróleo y gas situado entre 8 y 10 millones de barriles diarios de crudo equivalente; d) un ritmo de aumento del precio internacional de los hidrocarburos entre el 5 y 7 por ciento anual en términos reales hasta el año 2000; e) un descenso progresivo de la relación entre las tasas de crecimiento del consumo de energéticos y del producto bruto interno, desde 1.7 que se observó de 1975 a 1979, a 1.3 en el escenario más conservador y a 1.0 en el más optimista, en 1990, y f) que las exportaciones se fijarían en un orden de aproximadamente 1.5 millones de barriles de petróleo por día y de 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural (pp. 23-25).

En el Programa hay varios aspectos que conviene destacar, por estar tratados insatisfactoriamente. Estos son, fundamentalmente, los que se refieren a las exportaciones, a los supuestos sobre racionalización del consumo de energéticos y, finalmente, a la reducción del grado de dependencia del petróleo como fuente principal de abastecimiento de energéticos en México.

Exportaciones

El supuesto general de comportamiento de las exportaciones de productos petroleros es, como se ha señalado, que éstas se mantendrían en un nivel relativamente constante de 1.5 millones de barriles de petróleo por día y de 300 millones de pies cúbicos diarios de gas natural, de 1980 a 1990 y probablemente más lejos. Esta opción se deriva de comparar dos escenarios que se consignan en el Programa de Energía. Es el primero de ellos —se dice— “el petróleo es el principal apoyo de la economía a largo plazo, se suponen elasticidades altas de las importaciones manufactureras frente a la demanda, del orden de 2.5 durante los primeros períodos, para ir descendiendo de manera paulatina posteriormente. Esto no parece un supuesto exagerado, en función

de lo que ha ocurrido tanto en México en el pasado reciente como en otros países que han seguido una política de apertura indiscriminada al exterior” (p. 25). En el segundo escenario, descrito como “una estrategia que busca fomentar la industria y la agricultura, se adoptaría una política activa de protección que permita sustituir importaciones de bienes de capital y otros insumos, y que evite el aumento de las compras al exterior de bienes de consumo de origen manufacturero. Durante los primeros períodos se requeriría importar, sin embargo, la planta y el equipo necesarios para establecer sólidamente una rama productora de bienes de capital. Ello tiene el efecto de elevar al principio las importaciones pero también el de disminuirlas posteriormente de manera considerable. En comparación con el primer escenario, el crecimiento más rápido de la producción industrial permitiría una mayor penetración en los mercados externos, debido a los incrementos en la productividad y a la introducción de nuevos procesos y nuevas líneas de producción” (p. 25).

La sola comparación de lo que se dice respecto a los dos escenarios hace innecesario señalar cuál es el que se termina considerando como más adecuado. No obstante, los supuestos son, cuando menos, discutibles.

Para empezar, podemos hacer referencia al hecho de que no han sido satisfechas dos de las metas consignadas tanto en el Programa de Energía como en el propio Plan Global de Desarrollo ya en 1979 y en 1980. Así, por ejemplo, la exportación de hidrocarburos ha llegado a significar más de 50% de las exportaciones totales de mercancías (en la actualidad representan algo más de 70%). Además, lo que es más importante aún, los considerables incrementos en el valor de las exportaciones de petróleo no han sido suficientes para cerrar la brecha en la cuenta corriente, con lo que su déficit está muy por encima del 1% del producto bruto interno considerado como “límite” en ambos documentos.

Lo anterior lleva claramente a la necesidad de considerar otros elementos, ya que el planteamiento en términos de dos escenarios (en uno de los cuales se sigue “una política de apertura indiscriminada al exterior” y en otro una “política activa de protección [?]”) es, cuando menos, excesivamente simple. Más simple resulta aún suponer, como se hace también en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que con posterioridad a esta política activa de protección que permite sustituir importaciones de bienes de capital y otros insumos, se va a lograr, de una manera casi mágica, que el crecimiento de la infraestructura industrial permita “una mayor penetración en los mercados externos, debido a los incrementos en la productividad y a la introducción de nuevos procesos y nuevas líneas de producción”. Las preguntas que surgen aquí, en forma lógica, son éstas: ¿cuáles son los supuestos incrementos de la productividad? y ¿cómo es posible que la introducción de nuevos procesos y de líneas de producción sirva para dar, de manera automática, una capacidad de penetración en los mercados externos, de la cual, hasta ahora, se han dado muestras relativamente escasas?

En realidad, el problema es considerablemente más complejo y tienen que hacerse explícitos supuestos con respecto a los niveles de protección, a los niveles de variación en los precios, a modificaciones en los tipos de cambio y a otra serie de variables antes de poder concluir que se podrán generar los volúmenes de exportaciones de la manera prevista. Con este enfoque podría incluso argumentarse que, dados los niveles de protección industrial en México, lo que es de preocupar es, precisamente, su bajo nivel de participación en los mercados internacionales de productos primarios y de productos manufacturados. Es desafortunado que estas cuestiones no se hayan examinado más a fondo cuando en el propio documento se señala que “una de las principales conclusiones que se derivan de este análisis es que *hasta 1982* el volumen de exportaciones de hidrocarburos establecido por este gobierno permitirá cubrir las necesidades de balanza de pagos de la economía a la tasa de crecimiento que señala el Plan Global de Desarrollo, *cualquiera*⁵ que se la política económica que se siga” (p. 25).

Racionalización del consumo de energía

Los efectos previstos de la racionalización del consumo de energía primaria son muy importantes y para 1990 significarían prácticamente un millón de barriles diarios de petróleo crudo equivalente. Sin duda, hay márgenes para racionalizar el consumo de energía dado que, efectivamente, la relación entre el crecimiento del consumo de energéticos y el del producto bruto interno, que en México es de aproximadamente 1.7, resulta excesivamente alta. Sin embargo, es más dudoso que, como lo postula el Programa de Energía, 66% se pueda obtener a través de medidas de acción directa y sólo 34% a través de medidas de acción indirecta. Entre las primeras se señalan, entre otras, un “uso más cuidadoso en la utilización de energía”, la “aplicación de tecnologías para la recuperación de desperdicios industriales” y la “aplicación de tecnologías que ahorran energía”. Entre las medidas de acción indirecta la más importante es, por supuesto, el precio de los energéticos.

Lo que no queda claro en el documento sobre energía es que tales ahorros son, fundamentalmente, un problema de racionalidad económica y no, en lo principal, uno de racionalidad tecnológica. Se supone, así, que estas medidas van a tomarse en forma independiente de la política económica que se siga y que, hasta el presente, como se ha señalado en múltiples manifestaciones oficiales, induce el *desperdicio* y no el *ahorro* de energía. El plan, en consecuencia, parece contar excesivamente con la “buena voluntad” de los usuarios de la energía, pese a que la experiencia internacional demuestra lo contrario,

⁵ Subrayado por G.M.B., a diferencia de la expresión “hasta 1982”, que sí aparece subrayada en el original.

es decir, que las medidas directas, mediante distintos tipos de regulación, en general no tienen efectos marcados sobre el consumo de energéticos. El Programa, de esta manera, contradice también la experiencia internacional al considerar que los mecanismos de precios son un factor secundario en la generación de ahorros de energéticos.

Reducción de la dependencia de la oferta de energéticos respecto al petróleo

El Programa insiste de modo adecuado en la diversificación de las fuentes de abastecimiento de energéticos para la demanda interna; más acertado todavía es que ese propósito forme parte de los objetivos de la política de energéticos. Sin embargo, de nueva cuenta hay aquí un problema central: tal diversificación no depende únicamente del señalamiento de metas y proyecciones; de una manera más fundamental es preciso lograr que la consecución de dichas metas sea racional desde el punto de vista económico.

Se tiene así, una vez más, una vinculación entre las metas y proyecciones incluidas en el Programa y el manejo de la política económica y de los instrumentos que han de utilizarse. Sobre esta vinculación poco se dice en el documento.

La preocupación, consignada en diversas partes del Programa, sobre la excesiva dependencia de los hidrocarburos en el abastecimiento de la demanda interna de energéticos, aunque necesaria, no es condición suficiente para alterar, así sea a largo plazo, tales patrones de demanda. Para lograr condiciones suficientes es menester determinar las prioridades en los usos de la energía, lo mismo que apuntar los precios relativos de las mismas. En ambas instancias, por desgracia, el Programa no es suficientemente explícito.

En cuanto al primero de los puntos mencionados, tal parece que, desde el punto de vista del abastecimiento de los energéticos, tienen un valor semejante los usos comerciales o domésticos frente a las actividades industriales, el transporte público frente al privado, las actividades con uso intensivo frente a otras con uso no intensivo, etc. El segundo punto exige considerar los precios relativos de los energéticos a la luz de las prioridades establecidas desde el punto de vista de la demanda y de las posibilidades de la oferta, de manera tal que dichos precios reflejen el costo económico real para el país.

La cuestión es, en realidad, bastante delicada y de ello dan cuenta dos grupos de cifras (tomadas unas de un trabajo del Banco Mundial, y otras del propio Programa de Energía) sobre las tendencias de los costos estimados de generación eléctrica para distintos tipos de plantas, con condiciones dadas en cuanto a los costos de capital y a los combustibles utilizados. En el Programa se recomienda con base en ellas, por ejemplo, que se disminuya gradualmente la participación en el total de las plantas termoeléctricas, en favor de nucleoelectricas y carboelectricas.

Si por el contrario, en lugar de tomar como base de los cálculos de costos los precios internacionales de los combustibles, tomamos los precios vigentes actuales del país, resulta que la opción más económica sería la representada por las termoeléctricas y no por los otros tipos de plantas (0.31/kwh vs. 0.52/kwh en las nucleoelectricas). Y esta situación, además, no se altera sustancialmente si, en lugar de tomar los precios nacionales vigentes, se toma la recomendación del Programa en el sentido de que el precio interno de los hidrocarburos represente 70% de su precio internacional. En este último caso, los costos de generación serían ligeramente más bajos en las termoeléctricas que en las nucleoelectricas (0.50/kwh vs. 0.52/kwh); su ventaja aumentaría, por otra parte, en la misma medida en que se incrementara el costo de oportunidad del capital.

Se advierte así más claramente el problema; las decisiones sobre utilización de los energéticos están determinadas en buena medida por consideraciones de tipo económico. En consecuencia, los objetivos de la política de energéticos (o de cualquier otra) no pueden formularse, simplemente, en términos de *desiderata*, sin fundamentar y definir las decisiones que inducen y provocan los cambios en las direcciones deseadas. Se trata, en suma, de la distinción entre objetivos *viabiles* y objetivos que son sólo *enunciativos*.

Manejo de instrumentos en la política de energéticos

Se ha considerado conveniente distinguir entre dos tipos de instrumentos: los directamente asociados al sector de energéticos y aquellos que se vinculan de una manera indirecta.

La orientación y el manejo de instrumentos en la política energética ha cambiado sólo en la medida en que ha sido posible definir con mayor precisión sus propios objetivos. Lo que se presenta con menos claridad es la relación que necesariamente debe existir entre el manejo de instrumentos y el contexto de la política macroeconómica.

En el campo del petróleo propiamente dicho, las medidas de acción directa están relacionadas, por una parte, con cuestiones tales como exploración, construcción de instalaciones, desarrollo de infraestructura, investigación científica y tecnológica y, por otra, con el funcionamiento de las entidades que forman parte del sector. En los diferentes planes, el único documento que hace mención explícita de este último aspecto es el Plan Global de Desarrollo, que señala: "se pondrá especial atención en el manejo eficiente de Pemex, tanto en los aspectos tecnológicos como en los de administración, productividad y régimen financiero" (p. 150).

Aparte de este señalamiento, no se encuentra prácticamente ningún otro en los planes. En realidad, puede considerarse como una omisión importante en el documento sobre energéticos. Hay varias razones que explican lo anterior: 1) De acuerdo con algunas cifras en las que se comparan los activos

fijos y el personal ocupado por valor de producción, (aun a precios internacionales), Pemex distaría mucho de ser una empresa que pudiese considerarse eficiente. 2) El nivel de operación de Pemex influye fuertemente en el objetivo de racionalización de los energéticos. 3) El financiamiento que requiere dicha empresa tiene una influencia considerable en la posición de endeudamiento externo total del país. Por todo ello resulta por lo menos extraño que en el Programa de Energía no se haya hecho una consideración explícita respecto de las metas y proyecciones que podrían fijarse a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad, por citar sólo las más importantes, en cuanto a sus niveles de eficiencia y en cuanto a la comparación de la rentabilidad social de las inversiones realizadas en el sector energético en relación con la obtenida en otros sectores de la economía, etc. En lugar de ello simplemente se hace mención de los programas y proyectos de expansión. En cierta medida podría decirse, pues, que se trata de un *Hamlet* sin Príncipe de Dinamarca.

El más importante de los instrumentos de acción indirecta, que por lo demás desempeña un papel central en cualquier plan de energéticos, es el de los precios. Según los planteamientos iniciales de los diferentes planes de desarrollo, había deformaciones de precios y se hablaba de otros factores; sin embargo, no fue sino hasta hace poco que se comenzó a hablar, en el Plan Global de Desarrollo, de algunos lineamientos de política en la materia. Entre ellos están: a) que los precios deben reflejar el costo social de los energéticos; b) que es preciso evitar distorsiones que propicien un mayor uso de los hidrocarburos, y c) que se debe evitar que el diferencial respecto a los precios internacionales llegue a ser desproporcionado (pp. 148 y 149).

En el Programa de Energía se avanza algo más en la precisión de estas cuestiones. Se señala, sin embargo, que conforme al Plan Nacional de Desarrollo Industrial debería continuar “la política de fomento a la industria basada en el suministro de energéticos a precios menores a los internacionales” (p. 30). En concreto, en cuanto a hidrocarburos se dice que se “propone un esquema que contemple un horizonte de largo plazo y que los ajustes previstos. . . han sido diseñados para evitar impactos inflacionarios desproporcionados”. El objetivo es que los precios internos lleguen a representar 70% de los precios externos para combustibles, gasolina y diesel y eliminar, prácticamente, el diferencial en el resto de los productos petrolíferos en el lapso de un decenio.

Con todo y estos planteamientos subsiste el problema de la ejecución de las medidas propuestas; aquí es donde, inevitablemente, surgen más dudas. Desde luego, porque una simple mirada a las estadísticas muestra que en los últimos años se ha registrado un considerable descenso de los precios reales de los hidrocarburos en el país. Internamente, porque el nivel general de precios ha aumentado a un ritmo mucho mayor que los precios de los productos petroleros, los cuales han permanecido prácticamente estancados; y, en comparación con los precios externos, el descenso de los precios reales de los hidrocarburos en México sería tanto más acentuado cuanto que los precios internacionales de estos productos han aumentado a un ritmo mucho mayor.

Quizá lo anterior no fuera tan grave si, como resultado de los planteamientos hechos tanto en el Plan Global de Desarrollo como en el Programa de Energía, se estuvieran tomando las decisiones necesarias para poner en práctica sus recomendaciones. Sin embargo, tal no es el caso. Por tanto, es inevitable concluir que, contrariamente a lo postulado por el Plan Global de Desarrollo, el hecho es que: a) los precios de los hidrocarburos reflejan cada vez menos el costo social de los energéticos y la brecha entre ellos tiende a ampliarse; b) las distorsiones que se están creando, más que impedir la mayor utilización de hidrocarburos frente a otras fuentes de energía, en realidad la siguen alentando, y c) se está logrando que el diferencial respecto a los precios internacionales sea ya, desde ahora, muy desproporcionado. Tampoco, obviamente, se cumple con lo postulado en el Programa de Energía. Según este documento, se esperaba que la política de precios “que constituye su principal instrumento de acción indirecta... impida que los bajos costos de la energía y el esquema de precios diferenciales alienen el mal uso de combustibles y la adopción de tecnologías obsoletas”, *whatever that may mean* (p. 59).

Resulta difícil explicar la resistencia del sector público para actuar conforme a las recomendaciones propuestas en el Plan Global de Desarrollo y en el Programa de Energía, documentos elaborados por el propio sector público. Por ello una revista informativa pudo recoger estas contradicciones al referirse a un discurso presidencial del 20 de noviembre citándolo (y acotándolo) en los siguientes términos:

“Estoy frente a hombres y mujeres representantes de los campesinos de México [que presumiblemente no tienen automóviles para disfrutar los subsidios a la gasolina] y frente a ellos quiero hacer una declaración a toda la nación: ha habido instancias, informaciones y desinformaciones [presumiblemente como la que ofreció al respecto en su IV Informe] que afirman que la gasolina y el diesel van a subir de precio. El Presidente de la República afirma ante ustedes, en esta fecha y con motivo de este acto, que la gasolina y el diesel no subirán de precio. [Su racionalidad fue que] es un modo de combatir en el corto plazo una inflación que ya debemos frenar para beneficio de la nación”.⁶

La preocupación por tales resistencias no puede menos que subir de punto cuando, a pesar de que persiste el crecimiento explosivo de los energéticos (que nos convierte en “ineficientes y derrochistas y lo cual tenemos que corregir”), se manifiestan en contra de un aumento del precio de ellos no sólo otros secretarios de Estado sino el propio titular de la dependencia del Ejecutivo que formuló el Programa de Energía y que, presumiblemente, tiene la responsabilidad de hacerlo cumplir.

En un plano algo más formal es posible encontrar varias razones para explicar la resistencia a adoptar las recomendaciones y los planteamientos formulados. De ellas destacan fundamentalmente dos: en primer lugar,

⁶ Véase *Razones*, 1-14 de diciembre de 1980.

el efecto inflacionario que tendría un alza del precio del petróleo; en segundo, una concepción según la cual un precio muy bajo de los energéticos consumidos internamente constituye un muy poderoso estímulo para el proceso de industrialización para lograr que la economía y, en especial, las manufacturas sean competitivas frente al exterior. Sin embargo, lo menos que puede decirse es que ambos argumentos, en la forma relativamente simplista en que han sido postulados —sin tomar en cuenta otros factores—, son de dudosa validez y que, en realidad, los planteamientos hechos tanto en el documento sobre energéticos como, más especialmente, en el Plan Global de Desarrollo, continúan teniendo plena vigencia.

Por lo que toca al planteamiento del efecto inflacionario de un elevación en el precio de los hidrocarburos, podría señalarse en primer lugar que se ha tenido, por lo general, a sobrestimarlo y que, en todo caso, no es necesario que en una primera etapa aumenten los precios de todos los energéticos en la misma proporción. Yendo algo más lejos, podrían cuestionarse las declaraciones de algunos funcionarios públicos respecto a que éste “no es el momento oportuno” para tomar una decisión de aumento de los precios, pues “se está en una etapa de inflación relativamente elevada”. Por el contrario, cuando tal decisión no resultaría “oportuna” sería, precisamente, en condiciones de estabilidad de precios o de un abatimiento sensible de los ritmos de inflación, condiciones que, ciertamente, no son el caso. En segundo lugar, y de manera más importante, porque tales argumentaciones sólo ven una cara de la moneda: la de elevación de los precios vía el aumento de costos. La otra cara tiene que ver, por un lado, con la falta de recursos propios del sector público y sus crecientes déficit (con un impacto inflacionario por el lado de la demanda agregada) y, por el otro, con la canalización de crecientes subsidios al consumo de energéticos, divorciando cada vez más su precio de su costo social. Esto último, a su vez, tiene tanto un efecto-ingreso sobre el consumo de productos petroleros como un efecto-precio sobre el consumo de otro tipo de bienes. En resumen, no es claro que, conforme a los argumentos utilizados, sea más de temerse el efecto inflacionario de un alza del precio de los energéticos que el impacto inflacionario de los déficit fiscales y de los subsidios al consumo de productos petroleros. Más aún cuando el análisis de dicha decisión toma como referencia no sólo un momento dado sino un periodo a un plazo algo mayor.

El segundo argumento acerca de los efectos de los precios bajos de los energéticos en el desarrollo industrial del país y en su competitividad frente al exterior es cuestionado, principalmente, por el propio Programa de Energía. Como ahí mismo se señala, “no conviene a la economía nacional continuar con una política en que los precios internos de los energéticos difieran en exceso de los que prevén en el mercado internacional. Se corre el riesgo de alentar ciertas producciones que, si bien pueden ser rentables individualmente, no generan valor agregado para el país, o bien no generan tanto como sería el caso si los insumos que absorben se emplearan en otros usos. . . Existen otros

mecanismos más eficaces para apoyar a la industria nacional que el de mantener precios excesivamente bajos de la energía” (p. 30).

El problema surge, una vez más, porque en contradicción con los planteamientos del Programa de Energía se han producido declaraciones según las cuales mantener los precios bajos de la energía compensaría plenamente la ausencia de decisiones sobre esos “mecanismos más eficaces” adecuadamente subrayados en el Programa. En primer lugar porque, si bien es cierto que se trata de un insumo importante, también lo es que no afecta a todos los sectores productivos de igual manera y, de hecho, en el sector industrial propiamente dicho existe una correlación entre una alta utilización de energéticos y una alta intensidad de capital; no son, pues, con algunas excepciones, las ramas cuyo crecimiento interesaría más desde el punto de vista del desarrollo industrial del país. En segundo término, porque en realidad las decisiones más importantes en materia política industrial han sido y serán las que se relacionan con la protección frente al exterior, ya sea directamente, mediante aranceles, licencias de importación, subsidios a la exportación, etc., o indirectamente, por medio del manejo del tipo de cambio y del control de precios.

En este sentido es claro que tomar una decisión, cuestionable por lo demás, de mantener bajo el costo de un insumo industrial, por importante que éste sea, difícilmente se justifica desde la óptica de los ambiciosos propósitos que se le asignan. Se corre el riesgo, corroborado por la experiencia, de que las decisiones en otras áreas de mayor importancia queden marginadas en función de los costos que tiene para el Estado adoptar la primera de ellas. La cuestión es tanto más preocupante cuanto que algunos estudios recientes revelan la existencia de serias deformaciones en la estructura de la protección en México y la presencia de un considerable margen de sobrevaluación en la paridad del peso frente al dólar. En el primer caso se tiene que, en tanto las actividades agropecuarias, mineras, energéticas y productoras de bienes intermedios básicos tienen un nivel de protección negativo o cercano a cero, existen otras, esencialmente productoras de bienes de consumo, en especial duradero, con muy altos niveles de protección. No existe, pues, una situación relativamente equilibrada. Esto origina, además, que muchas de las industrias altamente protegidas generan un valor agregado, medido a precios internacionales, prácticamente cercano a cero, cuando no negativo. Por el lado de la sobrevaluación del tipo de cambio —que también afecta a la estructura de la protección —ésta ha sido estimada en algunos estudios entre 25 y 30 por ciento, dependiendo de las variables consideradas.

En conclusión, tanto desde la perspectiva de la economía en su conjunto como de la más restringida de la política de energéticos, carecen de validez los argumentos empleados para justificar la decisión de continuar *reduciendo* los precios *reales* de los energéticos en México; o bien, si se quiere, de *mantener* sus precios *monetarios* en condiciones de inflación. Esta decisión es crucial para la política de energéticos, dado que gran parte de los objetivos establecidos, simplemente, no podrán alcanzarse.

Como corolario cabe preguntarse: ¿para qué formular planes, para qué aprobarlos y sancionarlos, si finalmente el proceso de decisiones respecto de las cuestiones cruciales continúa como si tales planes no existieran o no hubieran sido aprobados? Puede, obviamente, sostenerse que un plan o programa no es una camisa de fuerza, ¿pero es que por no serlo puede ser casi ignorado? La cuestión básica, por supuesto, es que debe suponerse que las consecuencias de los planes fueron evaluadas *antes* de aprobarlos y sancionarlos y no *después*, al desautorizarlos con los hechos, o al no modificarlos.

Vinculación del sector petrolero con el resto de la economía

La vinculación del sector de energéticos y por tanto del petróleo con el resto de la economía puede verse desde dos planos distintos: en términos de los objetivos y prioridades generales y, desde un plano más formal, en su contribución a las metas de desarrollo que se ha trazado el país.

En lo que toca al primero de ellos lo cierto es que el tratamiento de estas cuestiones no puede considerarse satisfactorio ni en el Plan Global de Desarrollo ni en el Programa de Energía. En este último caso, sin embargo, reconocidamente se logra algo más de precisión; ello parecería atribuible a los progresos alcanzados en el señalamiento de los objetivos de la política de energéticos y de sus prioridades.

El Plan Global de Desarrollo en sus partes pertinentes se ciñe a señalar lo siguiente: “la política de energéticos se convierte en una palanca básica para apoyar los objetivos de la estrategia de desarrollo definida por el Gobierno, que permitirá a México realizar su proyecto histórico. . . Considerando los antecedentes filosóficos, históricos, políticos y administrativos y las prioridades nacionales, las orientaciones de la política de energéticos son parte muy importante del Plan Global de Desarrollo. En este contexto, lo trascendente son el conjunto de propósitos generales y la estrategia de desarrollo contenidos en el Plan. De conformidad con dichos propósitos y estrategias es como han de evaluarse las acciones y resultados de la política de energéticos” (sic).

El Programa de Energía representa algún progreso respecto de estos planteamientos generales y casi circulares. Sin embargo, no resuelve plenamente el problema y no llega a definir con claridad el papel que se espera del sector de los energéticos en el conjunto de la economía. Dejando de lado los temas ya tratados sobre las prioridades de la política de energéticos (que son los que significan mayores avances), sus planteamientos son en esencia los siguientes:

a) El Programa de Energía deriva sus principales lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (p. 13).

b) Desde una perspectiva de largo plazo es posible distinguir dos etapas del desarrollo económico del país a partir de la crisis financiera de 1976. . . En la primera, el petróleo fue, ante todo, un instrumento de carácter financiero que contribuyó a cubrir los déficit de la balanza de pagos y de las cuentas del

sectos público. En la segunda, el petróleo se convierte en un instrumento privilegiado del proceso de transformación estructural de la economía (p. 13).

c) [La política energética] deberá apoyar la transición de la economía mexicana de la presente situación de dependencia frente a los hidrocarburos, hacia una etapa de industrialización autosostenida (p. 13).

Los problemas que surgen con este tipo de planteamientos son relativamente obvios. Por un lado están los que se relacionan con omisiones tales como la participación del sector en la economía, su papel en las relaciones interindustriales, la prioridad de las inversiones frente a otros sectores, su incidencia en las cuentas del sector público y del sector externo, etc. Por otro, tenemos los referentes a los supuestos implícitos que les dan fundamento. Trataremos brevemente estos últimos, dado que los primeros pueden examinarse más adecuadamente cuando se intente formalizar las relaciones entre los energéticos y el resto de la economía.

Una primera cuestión se refiere al planteamiento registrado en el punto a), porque en esta etapa de desarrollo del sistema de planeación del país podría suponerse que el orden de precedencia de los planes debería colocar en primer lugar al Plan Global de Desarrollo y, sólo en segundo lugar, al Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Casi el único reconocimiento que se hace al Plan Global en el Programa de Energía aparece en la Presentación, firmada por el titular de la Sepafin. En ella se señala que la existencia del Plan Global “nos permite proceder con el orden lógico de bajar de lo general a lo particular y no a la inversa, como nos habíamos visto forzados a actuar”. Y esto no es un problema de importancia marginal porque, como es el caso en el Programa de Energía, de hecho se circunscribe el análisis a las interrelaciones con el sector industrial y poco se dice de los vínculos de los energéticos con otros sectores y, en especial, de sus relaciones con otras áreas importantes de la política económica.

El segundo de los planteamientos citados, aparentemente considerado como uno de los más importantes dado que se menciona varias veces a lo largo del texto, también puede considerarse objetable. Primero porque aunque desde el punto de vista político suene muy bien decir que hubo una crisis “financiera” en 1976, difícilmente podría afirmarse que esto tenga alguna incidencia en la formulación de un programa de largo plazo que se elabora nada menos que cuatro años después. La segunda objeción y la más importante es ésta: no es en absoluto claro cómo se hace esa transición de una etapa en la que el petróleo es esencialmente “un instrumento de carácter financiero” a otra en que se convierte en un “instrumento privilegiado del proceso de transformación”. ¿Por qué en un caso es “privilegiado” y en otro sólo “financiero”? ¿Cuál es la diferencia *sustantiva* entre uno y otro?

Cuando se vuelve la mirada sobre los aspectos más formales de vinculación entre el sector petrolero y el conjunto de la política económica, una vez más resulta escasa la luz que arrojan los distintos planes. La ausencia de un tratamiento específico del tema no puede menos que considerarse extraña, sobre

todo si se tiene en cuenta el papel decisivo que se supone desempeñan los recursos provenientes del petróleo en las cuentas de la balanza de pagos y en las finanzas públicas y si se considera, además, que tanto en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial como en el Plan Global de Desarrollo y en el Programa de Energía se hacen frecuentes referencias a métodos y modelos cuantitativos que parecen generar una serie de respuestas muy precisas a planteamientos específicos. Así, frecuentemente se utilizan expresiones como “los resultados del modelo indican”, sin que al lector le sea dado conocer no sólo las especificaciones del modelo y los supuestos utilizados, sino, menos aún, los resultados cuantitativos alcanzados y las diferentes opciones ante variaciones en los supuestos.

Es probable que la resistencia a presentar un conjunto relativamente detallado de proyecciones y la acusada preferencia por las consideraciones de tipo cualitativo (aunque salpicadas de datos que pretenden ser muy precisos. . . “como lo indica el modelo”) tengan que ver parcialmente con deficiencias en las cifras, pero más quizás, con una resistencia a hacer públicamente explícitos algunos de los supuestos utilizados. Una razón adicional es que, pasado cierto tiempo, tales proyecciones y, por tanto, la validez de los modelos y más particularmente de los supuestos empleados, pueden confrontarse con los datos reales.

Como quiera que sea, la ausencia de consideraciones en los distintos planes sobre la vinculación entre el sector del petróleo y el resto de la economía constituye una laguna de consideración. Además, como lo demuestran diversos trabajos analíticos y otros que seguramente deben tenerse en las dependencias responsables, los problemas de manejo de la política económica que surgen de tal vinculación son decisivos desde el punto de vista de las perspectivas del desarrollo económico del país.

En un afán de crítica, podría señalarse que no se han cumplido algunas de las muy pocas proyecciones hechas públicas, como las relativas a metas de producción y exportaciones de petróleo, a la participación de las exportaciones petroleras en el total, a la magnitud del déficit en cuenta corriente respecto del producto bruto, a la magnitud del déficit en las finanzas públicas, etc., a pesar de lo que “indicaban los modelos”. Pero esto en realidad dejaría de lado la cuestión más importante: determinar, en una forma explícita, la influencia de la disponibilidad de los recursos del petróleo en las opciones de la política económica y en el manejo de las variables clave. Sin ello, y aunque en verdad se haya hecho un gran esfuerzo en ese sentido, se pierde una parte de la función orientadora que supuestamente deben tener los planes; eso explica, quizá, la resistencia a adoptar las decisiones preconizadas por los mismos planes.

La importancia del tema se pone de manifiesto tanto en algunos trabajos realizados por el Banco Mundial como, en fechas más recientes, en uno publicado por René P. Villarreal. Este autor, independientemente de algunas objeciones secundarias que puedan hacersele, acierta sin duda cuando señala que

los recursos provenientes del petróleo, a la vez que *relajan* las restricciones tradicionales al crecimiento, plantean también *nuevas* restricciones para los ochenta y, por tanto, imponen la necesidad de una nueva estrategia y de nuevas políticas macroeconómicas. Dichas restricciones, en opinión de Villarreal, pasarían a ser la brecha ahorro-inversión y el problema de la inflación. La primera surgiría del hecho de que un “dólar de divisas por exportación de petróleo no es ni se transforma automáticamente en un dólar de ahorro interno”; la segunda de que, al no ocurrir esta transformación automática, se generan presiones inflacionarias vía el gasto. Recomienda Villarreal una intensificación del esfuerzo del ahorro en el sector público y una política antinflacionaria por el lado de la oferta, apoyada en medidas de fomento a la producción y la inversión, así como una apertura gradual al comercio exterior. Hace también una serie de recomendaciones sobre la estrategia de sustitución de importaciones y para la promoción de las exportaciones.

Lo anterior es un ejemplo relativamente claro de las cuestiones que deben examinarse bajo este acápite; su *relevancia* difícilmente puede negarse, se esté o no de acuerdo con los resultados.

Conclusiones

El análisis del tema del petróleo en los distintos planes de desarrollo elaborados en México dista, todavía, de poderse considerar satisfactorio. Una evaluación de conjunto señalaría que, si bien se han registrado progresos relativamente importantes en materia de definición y precisión de los objetivos referentes a los energéticos y, por tanto, con respecto a la producción y la utilización de los recursos del petróleo, el tratamiento de los temas concernientes a fijación de metas y proyecciones, a manejo de instrumentos de política y a definición del papel que deben desempeñar los recursos provenientes del petróleo en su relación con el resto de la economía es, todavía, bastante inadecuado.

Acaso una explicación de lo anterior consista en que se trata de los primeros esfuerzos de programación y planeación del sector energético que se han dado a la luz pública (en el pasado hubo otros intentos que no fueron difundidos con amplitud). Téngase en cuenta, también, que la planeación debe verse, esencialmente, como un proceso y no como algo inflexible. Con todo, como se ha visto, lo más preocupante no son las lagunas y omisiones de los planes. Lo que más preocupa es que aun las relativamente modestas recomendaciones del Programa sean ignoradas en el proceso de la toma de decisiones. Se trata, pues, de un plan que se espera tenga vigencia para años futuros dado que, antes de 1982, las ventas de petróleo —como señalaba el Plan Global de Desarrollo— “le dan al país una capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad”.

LIMITACIONES DE LA POLITICA ENERGETICA DE MEXICO

Miguel S. Wionczek
El Colegio de México

Después del redescubrimiento de la riqueza petrolera en el decenio de los setenta, el tema de la política energética nacional se suele abordar en México, con distintas variantes, siguiendo un mismo camino básico: el estudio de sus efectos en la vida de la sociedad, la determinación de sus repercusiones económicas y sociales (o el intento de determinarlas). En particular, se ha tratado de analizar los efectos de esa política en aspectos tales como la industrialización, el empleo, la inflación, la crisis agrícola, el desarrollo urbano, el comercio exterior, etc., fenómenos que, según quienes siguen este método, han resultado afectados por la política energética mexicana de los últimos diez años.

Confieso mis dudas sobre la validez de tal enfoque. Las más importantes, basadas en mis limitados conocimientos, son dos; primero, no estoy seguro de que México haya tenido en los setenta una sola política energética; segundo, creo que las relaciones entre cualquier política energética y fenómenos económicos y sociales, como los mencionados, no son unidireccionales; en otras palabras, creo que la política energética afecta a estos fenómenos, pero ellos afectan a su vez y al mismo tiempo tanto la formulación como la instrumentación de la política energética. . . o de cualquier otra. Por consiguiente, lo que habría que estudiar son las interrelaciones de la política energética y la sociedad y la economía mexicana, y no el efecto de aquéllas en éstas.

Consciente de que no es factible desarrollar todos estos temas en un espacio breve, me limitaré tan sólo a algunas reflexiones sobre las relaciones entre los problemas energéticos y la sociedad mexicana, reflexiones que tal vez tengan alguna utilidad.

Se me ocurre que habría que hacer una distinción clara entre una política energética y una política petrolera, porque no son, necesariamente, la misma cosa. Además, es menester distinguir también, por un lado, entre las interrelaciones de la política energética y la economía y la sociedad en los setenta —o la falta de ellas— y, por otro lado, las posibles repercusiones económicas y

sociales de una política energética futura, una vez que se sepa algo más concreto sobre sus características principales. Ambas distinciones son necesarias; primero, porque difícilmente puede sostenerse que México tuvo en el pasado una política energética (aunque tal vez haya tenido una política petrolera); segundo, porque dadas las características peculiares del sistema político mexicano no existe la certeza absoluta de que el *Programa de Energía (Metas a 1990 y Proyecciones al año 2000)*, sienta las bases de una política energética nacional al iniciarse el nuevo gobierno, a fines de 1982. A estas alturas sólo puede decirse que es posible que así ocurra y que es aún más probable que algunas partes del *Programa* sean incorporadas a la política energética de la próxima administración.

Dicho esto, cabe señalar que, la ausencia de una política energética definida y coherente, no es una característica exclusiva de México. Hasta el día en que la OPEP cambió unilateralmente en 1973-1974 los precios internacionales del petróleo, ningún país (con excepción tal vez de los que pertenecen al bloque socialista), consideraba imprescindible una política energética de largo plazo. También los planes o programas energéticos de los países socialistas eran bastante deficientes desde el punto de vista de su coherencia y eficacia.

A lo largo del periodo posbélico, los países industrializados de economía de mercado, sólo contaron con una serie de políticas para distintas fuentes energéticas: una para el petróleo, otra para el carbón, otra más para la energía hidroeléctrica y, muy recientemente, otra más para la industria nuclear. En el nivel de los gobiernos centrales, estas políticas no estaban integradas entre sí por muchas razones, entre las cuales destacan la percepción difundida en todo el planeta sobre la abundancia de fuentes energéticas y en particular de petróleo, el precio ridículamente bajo de este último y el hecho de que en la mayoría de los países industriales, la producción de los energéticos estaba controlada (y lo sigue estando) por la empresa privada. Que en algunos países existieran o se establecieran en la posguerra numerosas empresas petroleras y eléctricas de propiedad estatal, no cambió mucho el panorama general. De hecho, sólo las grandes empresas energéticas y, en particular, las petroleras transnacionales, contaron hasta fechas muy recientes con políticas energéticas en su campo de acción particular, y éstas, por su carácter global, dificultaron aún más la formulación e instrumentación de las políticas energéticas nacionales.

Si bien todas estas empresas tenían un gran peso político y económico, nacional e internacional y estaban sujetas a cierto grado de regulación en los países en donde actuaban y, en especial, en los mercados que consumían la energía producida por ellas, no deben confundirse los sistemas de regulación que operan en varios países, incluso los más capitalistas, con políticas energéticas nacionales. Como se ha dicho antes, el concepto mismo de política energética es posterior a los acuerdos unilaterales de la OPEP de principios de los setenta. Esto es tan válido en el caso de todos los países industriales de economía de mercado como en el de las naciones en desarrollo, aun las de economía mixta. Que la necesidad de una política energética nacional se haya descubierto

tan tarde es un hecho que aquí sólo podemos mencionar. Falta tiempo y espacio para analizarlo en profundidad.

Cuando se habla de las políticas energéticas de los países socialistas, hay que subrayar que tenían dos características: primera, un objetivo general de orden estratégico político, la independencia completa con respecto a las fuentes de abastecimiento externas al bloque socialista; segunda, un contenido operativo que consistía en la asignación periódica de los recursos financieros, tecnológicos y humanos de manera razonablemente coherente entre las distintas fuentes de energía. La política de asignación de los recursos para el desarrollo energético de los países socialistas —individualmente y como grupo— sirvió como medio para integrar entre sí las distintas fuentes energéticas. Si bien tal política tuvo éxito en términos generales, es interesante hacer notar no sólo que la integración energética en los países socialistas tropezó con serias dificultades, sino que su patrón reflejaba, por lo general, la pauta de prioridades energéticas dominante en las economías capitalistas avanzadas.

Abundan las pruebas de que, durante el periodo posbélico, es decir entre 1945 y 1970, todas las economías avanzadas, tanto capitalistas como socialistas, participaron en un grado muy semejante, en la transición desde el carbón y la energía hidroeléctrica hacia el petróleo, como la fuente energética básica y principal. En vísperas de la acción de la OPEP en 1973-1974, la participación del petróleo en la producción de energía primaria en Estados Unidos y la URSS, era muy parecida. La diferencia consistía en que la primera de las dos superpotencias dependía mucho de los energéticos importados por sus transnacionales, mientras que, gracias a la dotación sumamente generosa de hidrocarburos y a su objetivo estratégico-político, la URSS logró mantener una total independencia energética.

Entendidos estos fenómenos en escala global, es conveniente volver a los problemas subyacentes a la política energética de México. La nunca bien definida política energética de México entre los años treinta y mediados de los setenta, tiene como trasfondo una consideración estratégico-política primordial: asegurar al país la autosuficiencia y el control nacional de los dos recursos energéticos principales (el petróleo y la energía hidroeléctrica) y de su industrialización y distribución. Esta consideración se basó en la convicción de que la amplia disponibilidad de estas dos fuentes energéticas era vital para el proceso de industrialización emprendido más o menos en la fecha de la expropiación petrolera de 1938. Mientras tanto, otras fuentes energéticas convencionales (el gas natural y el carbón) han sido y siguen siendo aprovechadas en México de modo marginal, y una no convencional (la energía nuclear), apenas ahora recibe cierta atención. La larga historia petrolera, la abundancia potencial de crudo y el subdesarrollo tecnológico del país en otros sectores energéticos, explican en parte esta situación.

La ampliación de las exploraciones petroleras en México, alrededor de 1970, respondió al objetivo mencionado de lograr la autosuficiencia energética, y no al intento de hacer del petróleo el eje del desarrollo. Aparentemente,

los mexicanos fueron los más sorprendidos por la magnitud de las reservas descubiertas en 1972-1975. El concepto del *pivote del desarrollo* que apareció en el país al inicio de la actual administración, fue incorporada con gran facilidad en la visión popular del petróleo como la principal, si no la única, fuente energética de México. Sólo ahora se han suscitado reacciones críticas a esta visión simplista; como era de esperar, algunas son bastante violentas. Si la visión surgida en los últimos años hubiera sido menos eufórica, tal vez no se hubiera podido seguir confundiendo —como ocurre con gran frecuencia— la política petrolera con la energética, ya que en realidad la primera es sólo una parte (por importante que sea) de la segunda. Lo que el país necesita a estas alturas es exactamente una política petrolera de largo plazo integrada en una política energética también de largo plazo. La importancia del *Programa de Energía* consiste precisamente en que es el primer intento de definir e integrar ambas.

Otra faceta no menos importante del *Programa de Energía* consiste en que, por decir así, intenta poner al petróleo en su lugar no sólo como una de tantas fuentes energéticas de la economía mexicana, sino como uno de tantos factores de su desarrollo, y no el único. Propagar la tesis, en boga a fines de los setenta en México, de que el petróleo será por un tiempo largo (aunque no definido) el *pivote del desarrollo*, equivale a poner a este país en el mismo nivel que los países petroleros del Oriente Medio o de Venezuela y Libia. A pesar de sus abundantes reservas y su gran producción de hidrocarburos, la historia de estos países (tanto antes como después de la aparición de la OPEP en el escenario mundial), no es nada edificante. Subraya más bien los aspectos negativos y no los positivos del uso del petróleo como *pivote del desarrollo*. Que la abundancia de petróleo no ofrece garantías automáticas, de un desarrollo económico y social razonable, está comprobado por el caso de Venezuela, país que registró en 1981, una tasa de crecimiento económico, cero, una inflación desatada, una crisis financiera externa resultante de su cuantioso endeudamiento foráneo y una creciente inseguridad social. Todo esto ocurre a pesar del petróleo o, más bien, gracias a que el petróleo fue declarado el *pivote del desarrollo* hace varios decenios.

Todo esto no quiere decir que deberíamos hacer del petróleo el chivo expiatorio de todos los males que aquejan a la sociedad mexicana a pocos años de iniciada su segunda época petrolera. El auge petrolero de los años finales de los setenta, cumplió una importante función: permitió al país salir de la crisis económica de 1975-1976, cuya continuación hubiera tenido consecuencias nefastas para toda la sociedad mexicana. Sin ir más lejos, piénsese en lo que hubiera ocurrido si las condiciones políticas en México fueran parecidas a las que reinan en gran parte de Centro y Sudamérica, lo cual se pudo evitar, en buena medida, gracias al actual auge petrolero.

Tampoco tiene sentido glorificar al petróleo como el salvador de la patria. La economía y la sociedad mexicana no son ni las más austeras ni las más eficientes del mundo. En términos históricos, no son sólo resultado de la Revolución de 1910, sino que contienen una fuerte herencia de varios siglos de

la Colonia y de varios decenios de influencia del vecino del norte cuya economía, no menos que la del desaparecido impero español —aunque en distinta forma—, se sostiene desde hace tiempo en el consumismo, el derroche, el desperdicio y la corrupción. El efecto-demostración de la España colonial y de los Estados Unidos imperiales ha contribuido al subdesarrollo económico-social mexicano, mucho más que la limitación de los recursos y la presencia de las empresas extranjeras en el país. Sólo en este amplio marco histórico y sociológico es factible apreciar correctamente las relaciones entre el auge petrolero actual y el planteamiento del petróleo como *pivote del desarrollo*, por un lado, y la sociedad y la economía mexicana por otro.

Se ha señalado con acierto, que la opinión pública y sectores del gobierno, de la intelectualidad y de los empresarios se pronuncian tanto a favor como en contra del presente auge petrolero; por consiguiente, es necesario distinguir entre los factores positivos y negativos de las interrelaciones de este auge con la economía y la sociedad. No cabe duda que, de estos factores, algunos son incidentales y coyunturales y otros estructurales.

Además del principal —la oportunidad que ofreció el redescubrimiento de la riqueza petrolera en los setenta, para que el país saliera de la crisis económica y social generalizada de 1975-1976— los factores positivos incluyen los siguientes:

1. la seguridad de suministro de hidrocarburos de origen interno;
2. una disponibilidad de energía para consumo interno, más amplia que antes;
3. la posibilidad de ajustar gradualmente la economía al cambio mundial de los niveles de precios de los energéticos;
4. el aumento considerable de los ingresos fiscales;
5. la aportación creciente del sector petrolero al producto interno bruto;
6. el efecto multiplicador en la economía, particularmente en la demanda de bienes de capital y manufacturas intermedias;
7. el efecto de la industria petrolera en el crecimiento de las regiones atrasadas (el sureste), y
8. el fortalecimiento de la capacidad negociadora de México frente a los países industriales.

Esta lista, que dista mucho de ser completa, tendría que compararse con otra —no menos larga— de los factores negativos que reflejan el subdesarrollo de la economía y de la sociedad y no las limitaciones de origen externo. Elaborar tal lista resulta particularmente edificante, ya que contradice las teorías simplistas que, con una facilidad impresionante, atribuyen todo lo malo que ocurre en México a las conspiraciones de orden externo. No es factible responsabilizar a factores ajenos al control nacional de los altos costos económicos y sociales del presente auge petrolero, que se mencionan en seguida, por la sencilla razón de que la industria petrolera fue nacionalizada hace más de 40

años. Entre estos costos económicos y sociales, que reflejan lo que se suele llamar la petrolización de México, destacan:

1. La agudización de la dependencia del país del mercado estadounidense;
2. la aportación, increíble, pero cierta, del sector petrolero al proceso inflacionario del país, a pesar de los bajos precios internos de los hidrocarburos;
3. los cambios negativos en la composición de las exportaciones a favor del petróleo;
4. la lentitud del proceso de modernización de las industrias manufactureras nacionales, las que en una economía sobrecalentada venden todo lo que producen, lo bueno y lo malo, lo necesario y lo inútil;
5. el efecto negativo global del sector petrolero en la balanza de pagos, resultante, primero, de la demanda creciente de importaciones de la propia industria petrolera (reflejo del subdesarrollo industrial); segundo, de la demanda creciente de importaciones de bienes de consumo suntuarios consecuencia del deterioro en la distribución de ingreso, debido, en parte, al patrón de desarrollo de una economía petrolizada), y, tercero, de la demanda creciente de capital, suplida, en parte, con el endeudamiento público externo debido, entre otros, a los problemas de manejo interno de la industria petrolera;
6. la disminución general de la disciplina del gasto público, tan parecida a la que ocurre en los países meramente petroleros;
7. el efecto nocivo de las actividades petroleras en los desequilibrios regionales y, por último,
8. los graves impactos ecológicos de la expansión petrolera en el este y sureste del país.

Cualquier científico social realista y conocedor tanto de la realidad nacional como de las de otros países (en los que el petróleo es o se considera el *pivote del desarrollo*) se dará cuenta en seguida de que, si bien los costos enumerados son en su conjunto bastante grandes, algunos se hubieran podido evitar tal vez, o disminuir, mientras que otros han sido inevitables en vista de la estructura económica y social de México y sus patrones de desarrollo, en los que la herencia colonial y la vecindad de Estados Unidos, ya mencionados, han desempeñado un papel de considerable importancia.

Una lectura somera de los costos del auge petrolero muestra de manera bastante convincente que no hay manera de disminuirlos tan sólo con una mejor política petrolera o con una política energética más correcta y coherente. Las interrelaciones del sector petrolero y el resto de la economía y la sociedad son tan complejas que no pueden cambiarse con el mejor plan o programa del sector en cuestión, si tales planes, programas o políticas, una vez instrumentados, no se incorporan a una política económica general que refleje lo que algunos pensadores llaman el *proyecto nacional*.

Este es exactamente el punto crucial de mi preocupación. No sólo no existe todavía el proyecto nacional de México, sino que los planes y programas (incluidos los más recientes), por buenos que sean en términos técnicos, rara vez son más que una declaración de buenas intenciones, debido a la ausencia de su instrumentación, a sus horizontes temporales bastante limitados y a las incertidumbres que acompañan a los vaivenes de los ciclos sexenales. Además, en el caso particular de la política energética, incluso el varias veces mencionado *Programa de Energía* no ha sido integrado a la política global de desarrollo. Como hicieron notar algunos observadores del escenario nacional, una evaluación de conjunto de los distintos planes de desarrollo elaborados recientemente en México señala que, si bien se han registrado progresos relativamente importantes en materia de definición y precisión de los objetivos referentes a los energéticos y, por tanto, con respecto a la producción y utilización de los recursos del petróleo, todavía son bastante inadecuados el tratamiento de la fijación de metas y proyecciones, el manejo de instrumentos de política y la definición del papel que deben desempeñar los recursos del petróleo en su relación con el resto de la economía.

Esta falta de claridad es particularmente inquietante en momentos en que la constante disminución de la demanda global del petróleo crudo en el mercado internacional, durante los últimos doce meses, indica que ningún país petrolero o exportador importante de crudo, incluido México, podrá manejar su política petrolera de manera completamente autónoma o, en otras palabras, podrá contar con ingresos petroleros y demanda para su petróleo siempre crecientes.

Es exactamente en estos momentos cuando, dentro y fuera del país, se empieza a hablar de un plan nucleoelectrico para los próximos veinte años. La relación de este plan con el *Programa de Energía* dista de ser clara, a pesar de que su costo total para lo que resta del siglo, se estima en unos 25 000 millones de dólares a precios de 1980. Ello, sugiere que —como se acaba de afirmar en un estudio elaborado para el Congreso de Estados Unidos, acerca de los hidrocarburos en el hemisferio occidental y su disponibilidad para Estados Unidos— es bastante difícil prever cuál será la política petrolera y energética de la próxima administración, ya que *la actual etapa de desarrollo y las exigencias políticas de México pueden obligar al gobierno a cambiar de estrategia a mediados de los ochenta. Según el mismo informe, es dudoso que el gobierno sea capaz de mantener su actual política petrolera conservadora. Los recursos externos que se necesitarán para afrontar el creciente desempleo, para modernizar todos los sectores de la economía y para atender las necesidades de las enormes capas de mexicanos que ahora viven en la pobreza parecen sustancialmente mayores de lo que México está ganando con sus actuales niveles de producción y exportación de crudo.*

Energía en México, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1982, en EDICIONES GRIVER, Av. 10, Núm. 130, Col. Ignacio Zaragoza. La portada fue impresa por Rossete y Asociados Artes Gráficas, S.A., Calzada de los Misterios 591, México, D.F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Diseñó la portada Mónica Diez-Martínez. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

PROGRAMA DE ENERGETICOS



Este volumen contiene nueve ensayos elaborados dentro del marco del Programa de Energéticos por profesores e investigadores de El Colegio y los especialistas que cooperan en las actividades del Programa desde afuera.

Aunque el volumen no cubre todos los aspectos relevantes del complejo problema energético de México, se espera que su contenido proporcione algunos nuevos elementos para la apreciación de lo complicado que es ser un país con grandes recursos petroleros, como ha sido México, dos veces durante el presente siglo.



0078

EL COLEGIO DE MEXICO