

INTRODUCCIÓN

MÓNICA SERRANO

DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, la ausencia de Irak y la caída de la participación soviética, luego del colapso de la URSS, han sido sin duda dos de las variables de mayor peso en el comportamiento del mercado petrolero internacional. Justo antes de desatarse la crisis del Golfo de 1990, la participación de Irak en la producción mundial de petróleo era del orden de 3.5 millones de barriles diarios (mmbd), cifra similar a las exportaciones de la antigua Unión Soviética hasta 1988. Sin embargo, desde 1991 las sanciones impuestas a Irak por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) han permanecido vigentes y, con ellas, la prohibición de participar en el mercado petrolero. Y no obstante los esfuerzos de Saddam Hussein por fomentar y sacar provecho de la aparente división entre los miembros del Consejo de Seguridad, con el fin de lograr el desmantelamiento o al menos el relajamiento de las sanciones, éstas se han mantenido en pie.¹

Estos acontecimientos han confirmado, una vez más, que la política continúa desempeñando un papel importante en el comportamiento del mercado. Como señala Robert Mabro en su contribución a este número, el petróleo, como mercancía estratégica, tiene también una clara connotación política. En este sentido, la intervención de diver-

¹ Para fines de 1994 era clara en el Consejo de Seguridad la existencia de dos posiciones. Para Estados Unidos e Inglaterra, Irak debía cumplir con todas las resoluciones y, sobre todo, otorgar su reconocimiento a Kuwait. Por su parte, Francia y Rusia, ambos importantes acreedores de Irak, se inclinaron en favor de la definición de un calendario que llevara al levantamiento progresivo de las sanciones. Aunque el reconocimiento otorgado por Irak en noviembre a Kuwait y a la nueva frontera entre ambos países permitió resolver la crisis suscitada por la previa movilización de tropas iraquíes, este acontecimiento reforzó la posición angloamericana. International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 1994/95*, Londres, Oxford University Press para el IIS, 1994, pp. 149-153.

esos intereses –gobiernos, países exportadores, bancos y grupos financieros, industrias energéticas, etc.–, en el mercado, con el objeto de mantener ciertos niveles de precios, constituye una de las manifestaciones más claras de la naturaleza política del petróleo. Desde la crisis energética de 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha sido uno de los actores más importantes en el proceso de determinación de los precios del petróleo. Si bien el éxito de este cártel no cumplió las expectativas de numerosos observadores, a lo largo de tres décadas, la OPEP ha dejado ver su preferencia por diferentes niveles de precios y una relativa capacidad de respuesta ante la amenaza de un colapso. En efecto, y no obstante que la ausencia de Irak del mercado otorgó cierto margen de maniobra a la OPEP, a más de diez años de la crisis de 1973, el contexto que permitió a dicha organización cuadruplicar los precios del petróleo y utilizarlo como arma política parece excepcional.² Ciertamente, la posterior transferencia del papel de productor petrolero líder de Estados Unidos a Arabia Saudita permitió a esta última desempeñarlo e imponer cierta disciplina en el interior de la OPEP. Sin embargo, en la década siguiente el control efectivo del mercado no volvió a manos de dicha organización. La escasa capacidad de los países miembros para estructurar objetivos comunes impidió el diseño y la consecuente adopción de una estrategia de largo plazo.³

Para la década de los ochenta, aunque la caída del sha de Irán y, en menor medida, la guerra entre Irán e Irak provocaron un segundo *shock* petrolero, la combinación de una serie de factores, como son las políticas orientadas hacia el ahorro de energía, la recesión económica mundial y la entrada al mercado de nuevos productores (entre los que se encontraron México y Gran Bretaña), no sólo contribuyó a ali-

² La OPEP fue creada en 1960 por cinco países productores de petróleo: Venezuela, Arabia Saudita, Irán, Irak y Kuwait. Además de estos países, en la actualidad participan también los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Nigeria, Indonesia, Libia, Argelia y Gabón. Ecuador ingresó a dicha organización en 1973 y la abandonó poco después de la crisis del Golfo de 1991.

³ El desencadenamiento de la guerra árabe-israelí de 1973 y el consecuente embargo petrolero de los países árabes coincidieron con una situación excepcional que se presentó entre la demanda y la oferta. La restricción en la oferta tuvo como contraparte un aumento en la demanda, justo antes de iniciarse la guerra, sin que los países avanzados pudiesen contar con un excedente que les permitiera compensar la escasez petrolera inducida por los países árabes. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 297.

gerar de manera importante las presiones sobre la oferta de petróleo, sino que también erosionó la capacidad de la OPEP para administrar y regular el mercado.⁴ Poco después, los esfuerzos de los países productores por mantener sus ingresos mediante aumentos en su producción terminaron por desatar una guerra de precios que llevó el precio del petróleo a cerca de diez dólares por barril. La capacidad de la OPEP para aumentar, o al menos mantener los precios mediante el sistema de cuotas establecido en 1982, se ha visto limitada tanto por la divergencia de intereses entre los países miembros cuanto por la ausencia de mecanismos eficaces de penalización. Como apunta Edward L. Morse en su artículo sobre los mercados petroleros, a finales de la década de los ochenta, la presencia de excedentes disponibles influyó en el surgimiento de una situación en la que los precios basados en el mercado prevalecieron sobre los esfuerzos de los países exportadores por determinarlos.

Para 1990, año en que la OPEP celebraba su trigésimo aniversario, su peso específico en el mercado petrolero no sólo se había visto afectado por la incapacidad de sus miembros para acordar una estrategia de mediano plazo y establecer un consenso en torno del sistema de cuotas, sino también por la combinación de nuevos y diversos factores. Éstos incluyeron la mayor participación de otros productores, el éxito relativo de países exportadores y compañías productoras en sus esfuerzos por reemplazar reservas, el declive en la demanda global de petróleo—debido en parte a la recesión mundial, pero también al éxito relativo de las políticas de ahorro de energía—, así como el desarrollo de fuentes alternativas de energía.⁵ Igualmente importante fue el surgi-

⁴ Si bien el aumento en los precios del petróleo a cerca de 30 dólares por barril en 1979-1980 fue en principio atribuido a la OPEP, más tarde se comprobaría que la capacidad de la organización había consistido más en encauzar e influir en el comportamiento de un mercado que había sido violentamente afectado por causas externas, que en establecer el precio del petróleo. El resultado fue el mantenimiento de precios nominales a lo largo de una década de altas tasas inflacionarias. Desde principios de siglo y hasta la década de los setenta, el precio del petróleo se situó alrededor de los diez dólares por barril (en términos del valor real del dólar en 1993). En 1973 el ajuste de los precios en términos de la inflación provocó un alza de cerca de 30 dólares por barril y, al menos desde 1986, los precios reales para el crudo ligero del Medio Oriente se han mantenido en cerca de 15 dólares. *Petroleum Intelligence Weekly*, 3 de enero de 1994 y Joel Krieger, *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 667-669.

⁵ En efecto, aunque con variaciones importantes y probablemente pecando de optimistas, las proyecciones sobre los suministros no provenientes de la OPEP contribu-

miento de mercados de futuros y otros derivados financieros, así como su creciente comercialización basada en mercados *spot*. La existencia de mercados de futuros y transacciones a futuro ha permitido a las compañías atenuar en cierta medida los riesgos del mercado y no verse obligadas a acumular grandes inventarios. En su artículo sobre “El uso de crudos marcadores”, Paul Horsnell analiza los principales cambios en la estructura de los mercados, asociados, por un lado, a la importancia adquirida por dichos crudos desde fines de la década de los ochenta y, por el otro, a la entrada de nuevos intermediarios (particularmente las casas financieras) a los principales mercados. Efectivamente, desde 1986 la función de los crudos marcadores se ha ampliado en forma significativa hasta convertirse en el eje de la determinación de los precios del petróleo.

De manera similar, la contribución de John V. Mitchel en torno de la política ambiental y los instrumentos fiscales sugiere que este tipo de políticas no sólo puede reducir la demanda, sino también afectar significativamente el costo de las inversiones, la rentabilidad y el futuro económico de las compañías petroleras.⁶ De hecho, como menciona este autor, la creación de la OPEP en 1960 fue en parte motivada por el rápido crecimiento de los ingresos de los gobiernos consumidores, generado a partir de los impuestos al petróleo.

Si bien la combinación de todos estos elementos ha contribuido sin duda a la importancia relativa de la OPEP, las perspectivas de una crisis interna que pudiera poner en jaque la sobrevivencia de dicha organización podría amenazar la estabilidad del mercado petrolero. Hasta la fecha, los esfuerzos de este cártel por expresar su preferencia por un precio “objetivo” han desempeñado un papel destacado en la generación de la confianza necesaria para que las grandes corporaciones petroleras continúen comprometiendo nuevas inversiones, lo que a su vez disminuye el riesgo de una nueva crisis petrolera a fines de siglo.⁷ De hecho, durante la primera mitad de los noventa, a pesar de la presencia de un contexto hasta cierto punto adverso, la OPEP mostró

yeron a estabilizar el mercado. Véase Edward L. Morse, “Los mercados petroleros: la economía mundial y la política después de la guerra del Golfo” en este número.

⁶ Más allá de su escepticismo con respecto a la posibilidad de “diseñar un sistema político para controlar el clima”, este trabajo muestra cómo la introducción de impuestos al consumo no garantiza en sí misma la asignación de recursos a programas de mejora del ambiente, ya que, con frecuencia, responde a problemas presupuestales y fiscales del sector público.

⁷ *Petroleum Intelligence Weekly*, 26 de octubre de 1992.

una cierta capacidad de respuesta. En 1992, la acumulación de excedentes en los inventarios petroleros aumentaba nuevamente las presiones sobre esta organización para lograr un acuerdo respecto de la distribución de las cuotas, mismo que fue negociado en noviembre, durante la reunión de Viena.⁸

Sin embargo, no fue sino hasta 1993 cuando se pudo observar una mayor reactivación de la OPEP, gracias en parte al liderazgo ejercido por Arabia Saudita, pero también como consecuencia de la caída en el nivel general de los precios del crudo. El tope acordado en febrero de ese año (23 582 mmbd) se vio reflejado poco después en un ligero incremento de dos dólares por barril. A pesar de que, como en ocasiones anteriores, algunos países miembros intentaron desafiar el sistema de cuotas, la amenaza de Arabia Saudita de iniciar una guerra de precios consiguió imponer cierta disciplina en el interior de la organización.⁹

La actuación de la OPEP había logrado influir en una ligera recuperación en los precios, pero distó mucho de conseguir el restablecimiento del equilibrio en el mercado petrolero. De hecho, el nuevo tope acordado en la reunión de la OPEP de fines de septiembre (24 520 mmbd) resultó claramente insuficiente, ya que para fines de 1993 los precios del petróleo alcanzaban los niveles más bajos de los últimos cinco años.¹⁰ Peor aún, los esfuerzos de países como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Libia, que habían en efecto disminuido su producción con respecto a la del año anterior, fueron contrarrestados por incrementos en la producción de otros miembros, especialmente Irán y en menor medida Venezuela. Como en el pasado, la distribución de las cuotas de reducción entre los países miembros continuó plan-

⁸ Aunque inicialmente se temió que el tope acordado (24.9 mmbd) resultara insuficiente, lo cierto es que no sólo la OPEP logró aumentar en 5% su producción, sino que también se mantuvieron precios relativamente estables.

⁹ En este caso, Kuwait e Irán desafiaron los acuerdos mediante el diseño de nuevas fórmulas de precios o simples incrementos en su producción. *Petroleum Intelligence Weekly*, 15 y 22 de marzo de 1993; 14 de junio de 1993, y 5 y 26 de julio de 1993.

¹⁰ Dos factores parecen haber influido en estos cambios. Por un lado, el reingreso de Kuwait, cuya producción en 1993 superó en 830 000 barriles diarios (bd) la de 1992, y, por el otro, los excedentes del mar del Norte que contribuyeron al aumento de la participación de productores no miembros de la OPEP, misma que se situaba ya por encima de los 39 mmbd. Cualquiera que haya sido la razón, lo cierto es que para fines de 1993 el precio del crudo ligero llegó a 12 dólares por barril, el mismo valor nominal que en diciembre de 1973. *Petroleum Intelligence Weekly*, 6 y 13 de diciembre de 1993 y 10 de enero de 1994.

teando serios problemas. Los beneficios de la organización en su conjunto difícilmente podían distribuirse de manera equitativa entre sus integrantes.¹¹

No obstante las dificultades con que se toparon los miembros de la OPEP en sus intentos por conseguir una acción concertada y observar los compromisos previamente adquiridos, en marzo, la simple renovación del tope de 24.5 mmbd hasta diciembre de 1994, y la disciplina en los niveles de producción de estos países —sólo 500 000 bd por encima del techo—, contribuyeron a generar cierta estabilidad en el mercado petrolero. Hacia mayo de 1994, se observó una recuperación en los precios, mismos que se situaron en cerca de 19 dólares por barril. Sin embargo, sería un error atribuir dicha recuperación única y exclusivamente a la OPEP, ya que obedeció también a otros factores entre los que se pueden mencionar: un invierno particularmente severo en Estados Unidos, la reactivación de la economía estadounidense, un incremento en la demanda mundial de petróleo de aproximadamente 800 000 bd y la caída en los niveles de producción tanto en Nigeria y Venezuela, por causas de inestabilidad social, como en Canadá y en el mar del Norte, por la realización de obras de mantenimiento.¹²

La calma relativa en los mercados petroleros resultó además efímera, ya que el panorama cambió nuevamente en el otoño de 1994. Para septiembre, la solución de la huelga petrolera en Nigeria (que sólo en agosto había llevado a una reducción de cerca de 300 000 bd), el término del programa noruego de mantenimiento en el mar del Norte y, en menor medida, los síntomas de indisciplina en el interior de la OPEP terminaron por liberar una producción adicional cercana a un mmbd. A pesar de que el incremento de casi 500 000 bd registrado en la demanda permitió en un inicio absorber sin mayor dificultad este excedente y renovar en noviembre, también sin contratiempos, la cuota de la OPEP (24.5 mmbd) por un periodo de doce meses, las perspectivas del mercado petrolero para 1995 eran incier-

¹¹ Aunque Indonesia, Libia, Qatar y Venezuela se sumaron a las reducciones acordadas por Kuwait y Arabia Saudita, para abril Irán no había cumplido aún con las cuotas que le fueron asignadas con anterioridad.

¹² El beneficio derivado de este aumento no fue equitativo, ya que estuvo en parte determinado por la composición de crudos ligeros y pesados, pero también por la participación en mercados regionales. Arabia Saudita y Venezuela fueron los principales beneficiados. *Petroleum Intelligence Weekly*, 21 de marzo de 1994; 4 y 25 de abril de 1994; 16 de mayo de 1994; 6 de junio de 1994, y 18 de julio de 1994.

tas. Si bien la renovación de las cuotas por periodos fijos y el mantenimiento de niveles de producción relativamente estables durante los últimos dos años (entre 25.1 y 25.4 mmbd) parecen haber contribuido a estabilizar el mercado, sería un error suponer que con 41% de la producción mundial la OPEP puede continuar desempeñando el papel de fiel de la balanza. En la medida en que en los últimos dos años los productores no pertenecientes a la OPEP han sido los que se han encargado de satisfacer el incremento en la demanda mundial de petróleo, es posible suponer que la futura estabilización del mercado dependerá tanto de las restricciones adoptadas por la OPEP como de los acuerdos que ésta logre establecer con otros productores.¹³

Esta relativa volatilidad del mercado mundial, provocada también por la desintegración de la Unión Soviética, el consecuente deterioro de su industria petrolera y el endurecimiento de las regulaciones ambientales internacionales, constituye el contexto en el que México y Venezuela se ven obligados a competir. El análisis de Juan Carlos Boué sobre la industria petrolera en estos países nos muestra claramente el dilema que hoy enfrentan Petróleos de Venezuela (PVSA) y Pemex, compañías que a la vez que son presionadas para mantener estándares internacionales de eficiencia y productividad, han sido blanco de políticas impositivas "confiscatorias" que han mermado sus inversiones de capital y que podrían incluso hipotecar su productividad y capacidad futuras.

El Centro de Estudios Internacionales agradece a Pemex su apoyo para la realización de la conferencia internacional en la que se presentaron las primeras versiones de los ensayos aquí publicados. La traducción estuvo a cargo de Reynaldo Ortega y Laura Sosa.

¹³ El año de 1995 comenzó con el temor de que la recuperación de la producción de los países no miembros de la OPEP podía alcanzar los 850 000 bd. *Petroleum Intelligence Weekly*, 5 de septiembre de 1994; 3 y 10 de octubre de 1994, y 5, 12 y 26 de junio de 1995.