

El mercado petrolero en los noventa

Algunas tendencias, algunas tensiones

Jorge Eduardo Navarrete*

***E**n momentos como los presentes, dominados por la incertidumbre, especular sobre las tendencias y perspectivas del inestable mercado petrolero internacional en el próximo decenio puede considerarse temerario en más de un sentido. Resulta aún más aventurado hacerlo para contribuir al conjunto de ensayos que Comercio Exterior reúne en homenaje a Miguel S. Wionczek, quien examinó con profundidad y sabiduría estos asuntos, sobre todo en los últimos ocho años, en los que animó y condujo el ejemplar Programa de Estudios sobre la Prospectiva Internacional en Relación con la Política Mexicana de Energéticos, que él estableció en El Colegio de México en 1980. Lo intento aquí porque una de las enseñanzas que derivé de mi larga asociación profesional y amistosa con Miguel S. Wionczek fue la de no rebuir la discusión especulativa, siempre que con ella pueda contribuirse a un debate abierto e informado y al mejor entendimiento de cuestiones de interés e importancia.*

En noviembre de 1988 la OPEP celebró una más de sus conferencias regulares. Estos ejercicios, que antes mantenían al mundo en un hilo, en los últimos años han resultado más bien melancólicos y su relevancia para la operación del mercado petrolero internacional y para sus perspectivas ha decrecido progresivamente. Por fortuna, la reunión de noviembre en Viena se distanció claramente de esta desoladora tendencia.¹

Vale examinar la conferencia de Viena, más que por sus resultados inmediatos, porque concentró en unos cuantos días de debates muchas de las cuestiones centrales que han determinado la evolución reciente y que influirán en la marcha del mercado en los años por venir. Es evidente que la OPEP sigue discutiendo los asuntos centrales del mundo petrolero internacional, aunque ha perdido buena parte de su capacidad de influir verdaderamente en la forma y el sentido en que los mismos se desarrollan. Resulta igualmente claro que otros actores en el mercado petrolero internacional, particularmente las empresas petroleras transnacionales, siguen confiando a la Organización la responsabilidad central en la administración del mercado. Desde que la OPEP asumió el papel de establecer los precios internacionales del petróleo de exportación —en la primera mitad de los setenta—, los demás actores casi abandonaron cualquier responsabilidad por la operación y la estabilidad del mercado, por considerar que,

1. La conferencia ministerial de la OPEP, concluida el 27 de noviembre en Viena, consiguió dos acuerdos significativos: establecer un nuevo sistema de cuotas de producción, hasta por un total de 18.5 millones de barriles diarios (mmbd), en el que, a diferencia del vigente desde 1986, participan todos los miembros de la Organización, y reafirmar un precio oficial promedio de 18 dólares por barril. A pesar de que no se aceptó la propuesta de Arabia Saudita de establecer un nivel "más realista" para el precio oficial promedio, de 15 dólares por barril, quedó la impresión de que la OPEP buscará que los precios efectivos se muevan dentro de esa banda y que habrá mucha mayor flexibilidad que en el pasado para ajustar los niveles de producción, al alza o a la baja, según resulte necesario. El presidente de la conferencia anunció un mecanismo de revisión semanal de los volúmenes de producción, que entrará en vigor en marzo de 1989.

* Embajador de México y asesor de Comercio Exterior. Los subtítulos son de la Redacción.

en todo caso, asegurar dicha estabilidad correspondía a los que fijaban los precios.

Las cuotas de producción estuvieron en el centro de las negociaciones realizadas en Viena, tanto la cuota global de la Organización como su distribución entre los 13 países miembros. El asunto de los precios sólo apareció en el último momento. Así, las cuestiones de coyuntura dominaron los debates y la información respectiva: el enfrentamiento entre las delegaciones iraní e iraquí sobre la magnitud de sus cuotas respectivas —de cuyo trasfondo no es posible excluir la prolongada guerra que ha enfrentado a esos dos países—, la insistente renuencia de los Emiratos Árabes Unidos a seguir aceptando la cuota básica que le ha correspondido en los últimos cuatro años, las diversas exigencias de otros productores que deseaban también cuotas mayores y, finalmente, la aguda diferencia entre Arabia Saudita y los otros 12 productores respecto del nivel deseable del precio de referencia.²

Las cuestiones fundamentales para el futuro del sistema de cuotas no recibieron atención suficiente en las reseñas de la conferencia y, al parecer, no hubo mucha oportunidad de que fueran consideradas por los participantes, atrapados en la necesidad de conseguir un arreglo de aplicación inmediata. Sin embargo, es preciso preguntarse si el sistema de cuotas o, más ampliamente, el control de la oferta sigue siendo ahora, como se intentó que lo fuera, el principal instrumento para administrar el mercado y alcanzar los objetivos de precios que se proponen los países productores.³ Además, a la luz de la evolución y las tendencias del

2. Fue, en efecto, sorpresiva la forma en que Arabia Saudita decidió traer a discusión el asunto de los precios, cuando ya habían concluido las laboriosas negociaciones relativas a las cuotas de producción. Se ha hecho notar que, detrás de la actitud de los que proponen el mantenimiento de niveles de precios relativamente bajos, hay una concepción errónea de la magnitud de su influencia en la demanda de petróleo, que se espera estimular de esa manera. Parece claro que la demanda es ahora relativamente insensible a los movimientos de precios, aunque éstos siguen siendo un componente importante de las decisiones en materia de "mezcla" de diversas fuentes en la demanda total de energía.

3. Conviene no olvidar, a este respecto, que la historia de las cuotas ha sido tan turbulenta como breve. La OPEP no intentó controlar la producción sino hasta principios de 1982, después de 22 años de estableci-

mercado mismo, también es preciso examinar la relevancia y posible eficacia del control de la oferta en el próximo decenio.

A nadie escapa que el control efectivo del volumen de la oferta es un instrumento poderoso en la administración de cualquier mercado. La cuestión es, desde luego, si se cuenta con los medios para regular con eficacia dicho volumen. En los setenta, la OPEP tuvo en sus manos la capacidad de controlar la oferta de petróleo de exportación —no la mundial sino sólo aquella parte que se comercia internacionalmente— y esto le permitió, por algún tiempo, determinar el nivel de precios que efectivamente prevalecía en el mercado. Sin embargo, como se ha anotado, mientras su control del mercado era incontrastable, no pudo traducirlo en un mecanismo de regulación de los suministros. Cuando por fin se decidió a hacerlo, su capacidad de control ya había disminuido y estaban en juego varios factores que continuaron erosionándola cada vez más.

Entre estos factores destacan, por una parte, la violación sistemática de los límites de producción aceptados por los países miembros —la indisciplina— y, por otra, la aparición de un número importante de exportadores ajenos a la Organización, cuyas ventas no quedaron incluidas en el sistema de cuotas. Aun más, la importante reducción del ritmo de crecimiento de la demanda de petróleo, sobre todo en los principales países desarrollados importadores de crudo, fue un factor que complicó extraordinariamente la tarea de controlar eficazmente la oferta.

La evolución de la producción

El incumplimiento generalizado de las cuotas de producción establecidas por la OPEP ha sido analizado en muchas ocasiones, desde diversos puntos de vista. El elemento que me parece esencial para explicarlo es la creciente incompatibilidad entre la magnitud de la cuota global que la OPEP podía colocar en el mercado, manteniendo el precio establecido, y las necesidades o aspiraciones de sus miembros en cuanto a ingreso de divisas. No hubo de pasar mucho tiempo tras el establecimiento del sistema de cuotas para que esta contradicción resultara evidente: mantener el precio establecido exigía una cuota global de producción que, al distribuirse entre los miembros, significaba para muchos de ellos cuotas nacionales insuficientes para alcanzar sus propios objetivos de ingresos. Comprensiblemente, aquellos que tuvieron capacidad para hacerlo produjeron y exportaron por encima de sus cuotas para elevar sus ingresos. Mientras hubo uno o varios productores dispuestos a restringir, en mayor o menor medida, sus propias cuotas para compensar la magnitud en que otros excedían las suyas, así como los suministros que procedían de fuera de la OPEP, la eficacia del mecanismo pudo sostenerse precariamente.

Sin embargo, cuando ya nadie estuvo dispuesto a desempeñar el papel de productor marginal, el mecanismo se derrumbó y, con él, los precios. En estas condiciones fueron los precios, y no la oferta, el elemento que se manejó para defender, sostener o incrementar, según fuera el caso, la participación de cada exportador en el mercado. El abandono del régimen de precios fijos, a finales de 1985, siguió a un período en el que, *de facto*, casi todos los exportadores importantes habían incurrido en prác-

da. Puede argüirse que cuando las cuotas se establecieron, en marzo de 1982, su magnitud global (18 mmbd) no estaba acorde con la participación relativa en el mercado que la OPEP había tenido históricamente y ya presagiaba las enormes dificultades que acarrearía su aplicación efectiva.

ticas, a veces sumamente ingeniosas, para ofrecer descuentos, vincular los precios a los rendimientos de refinación y, sobre todo, permitir que fueran las fluctuantes cotizaciones de los mercados *spot* las que determinarían el nivel efectivo de los precios internacionales de exportación del crudo. Cuando, un año después, se intentó regresar al sistema de precios oficiales, las prácticas de establecimiento de precios vinculados con el mercado estaban ya tan enraizadas que continuaron prevaleciendo, y los precios oficiales —correspondientes ahora a una canasta de crudos— se convirtieron en una mera referencia.

Los suministros procedentes de países ajenos a la OPEP han aumentado muy considerablemente en los últimos 15 años. Además, su ritmo de crecimiento fue, hasta hace muy poco, en ascenso.⁴ Estos incrementos respondieron, en lo esencial, al incentivo que los precios representaron para sustituir importaciones o iniciar políticas de exportación muy decididas. Cuando los precios cayeron, la producción adicional continuó fluyendo en general, pues las inversiones ya se habían realizado y la redistribución del mercado ya había ocurrido. El volumen de producción efectivamente suspendido por la caída de precios de 1985-1986 fue marginal, bastante menor que lo esperado por numerosos expertos.

Todo esto ocurrió en condiciones de consumo decreciente o estancado.⁵ Los mismos factores que alimentaron el aumento de la producción fuera de la OPEP determinaron los esfuerzos de racionalización y de sustitución que se encuentran detrás de la caída del consumo. Ésta se vio influida también por la importante disminución del ritmo de crecimiento económico de los principales países importadores de petróleo. Nadie pareció advertir a cabalidad que las acciones de la OPEP en materia de precios de los años setenta provocarían un cambio estructural de la demanda de petróleo. La reacción de los consumidores ante los aumentos de precios fue rápida y eficaz: lograron abatir muy considerablemente la relación entre crecimiento económico y uso de energía; asimismo, hicieron caer de modo significativo la participación del petróleo en el consumo total de energía.⁶

Tiempo después, el descenso de los precios, aunque muy brusco, no fue capaz de revertir el cambio estructural de la demanda: las inversiones en racionalización y sustitución ya se habían efectuado y continuaron operando. Aún más, esas inversiones se siguen realizando, pues en buena medida continúan presentes los elementos extraeconómicos que las motivaron, además del incentivo de precios. La volatilidad del mercado, la caída vertical de los precios en 1986, el exceso de oferta, no han disipado el temor a las interrupciones de suministros; por ello, además, muchos consumidores continúan acumulando reservas estratégicas. Es paradójico que ahora que todos los exportadores manifiestan en forma inequívoca su disposición a exportar, se siga discutiendo el tema de la seguridad de suministros, aunque en términos distintos de los de hace 15 años, cuando algunos productores sos-

4. De 1978 a 1985 la producción ajena a la OPEP aumentó 36% (de 18.6 a 25.3 mmbd), en tanto que la de la OPEP cayó 48% (de 29.8 a 15.4 mmbd). Fuentes: Secretaría de la OPEP y British Petroleum (BP).

5. También de 1978 a 1985 el consumo de petróleo en el mundo occidental se redujo 10% (pasando de 50.3 a 45.3 mmbd). Fuente: BP.

6. De 1971 a 1973 los países de la OCDE crecieron a un ritmo medio anual de 4.5% y su consumo de petróleo aumentó 6.1% anual. En 1983-1985 el crecimiento fue de 3.5% y el consumo de petróleo decreció, en promedio, 0.2% anual. Se estima que en 1986-1988 el crecimiento promediará también 3.5% y el consumo aumentará a una tasa media de 2.1% anual. Fuente: Club de Política de Energía de Oxford, reunión de otoño de 1988.

tenían la necesidad de restringir las exportaciones para evitar el agotamiento de las reservas. Todo esto, desde luego, es bien conocido y se ha dicho muchas veces. Se ha repetido aquí porque constituye un punto de partida para apreciar el futuro, que es la ambición de este texto. En los noventa, el objetivo central de los exportadores de petróleo seguirá siendo el mismo: derivar de la extracción y exportación de un recurso no renovable ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades nacionales, no únicamente las de financiamiento del desarrollo, sino también de armamento, influencia regional, estilos de vida, pago de deuda, proyectos opulentos y otras extravagancias. ¿Es el control de la oferta el instrumento adecuado para conseguir este objetivo? Difícilmente, tanto a la luz de la experiencia acumulada como de algunas tendencias recientes.

Para que el control de la oferta resulte eficaz ahora y en los años noventa deben ejercerlo de consuno la OPEP y la mayor parte de los exportadores ajenos a la Organización (para los que la prensa internacional ha acuñado el acrónimo NOPEP), pues ni la primera ni los segundos están capacitados para llevarlo a cabo por sí solos. Se requiere, además, integrar al sistema de acciones en favor de la estabilidad a un gran número de nuevos actores independientes, que manejan, desde sus terminales de computación en Nueva York, Rotterdam, Londres y otras ciudades, el mercado de los barriles de papel. Por su propia naturaleza, estos corredores no están interesados en la estabilidad, pues sus ganancias especulativas se derivan, precisamente, del desorden y la inestabilidad del mercado. Su influencia se ha vuelto desmedida en una época en que los precios siguen los movimientos erráticos de las cotizaciones *spot*, que se manejan desde las oficinas de los *traders*.

Pero en el futuro, incluso un control eficaz de la oferta habrá de tener un papel distinto, pues han surgido y parecen estarse consolidando otras tendencias: las inversiones directas de algunos países exportadores en actividades de refinación y distribución en los territorios de los países consumidores, los cambios tecnológicos directamente asociados a los usos de la energía y las crecientes preocupaciones por los efectos de los actuales patrones de demanda de energía en el ambiente, además de la perspectiva general de crecimiento de la economía mundial y la evolución institucional del régimen internacional de comercio. Para aproximarse a la perspectiva petrolera internacional de los noventa es preciso estudiar estos factores, aunque sea de manera tentativa.

El acuerdo alcanzado en la conferencia de la OPEP en Viena, tan inesperado como importante, parece reabrir una posibilidad que, por desgracia, es ahora más ilusoria que real. No quiero sumarme a los que, en la prensa especializada, se apresuraron a subrayar sus debilidades: la difícil transacción entre Irán e Irak, que encierra una enorme fragilidad y que está sujeta a los avatares de la negociación política entre las dos partes en conflicto; la mal encubierta insatisfacción de los Emiratos Árabes Unidos y de otros países cuyas demandas de elevación de cuotas no fueron atendidas; el peso que ejercen en el mercado las existencias acumuladas a lo largo de varios meses de producción desmedida. Prefiero, en cambio, asentarse que es importante que se haya alcanzado un acuerdo, aunque sea frágil, después de varios intentos fallidos que tan costosos resultaron, y que también resulta importante, para el futuro del mercado, que el acuerdo funcione. A este respecto, conviene examinar los principales requisitos para ello.

El más importante es, obviamente, que se respeten tanto la nueva cuota global de producción como las nacionales. Si ello ocu-

rra, cabe esperar, en los primeros seis meses de 1989, un comportamiento menos errático del mercado y una consolidación de los precios a niveles no muy superiores a los que prevalecieron en buena parte del presente año: entre 13 y 15 dólares por barril. Un segundo requisito, también evidente, es que los productores ajenos a la OPEP colaboren en una forma que resulte políticamente aceptable, tanto para ellos como para la Organización.

Los productores no miembros de la OPEP

No es mucho lo que puede decirse, en estos momentos, acerca de las posibilidades de que los miembros de la OPEP respeten el acuerdo. Cabe advertir, desde luego, que las experiencias de la indisciplina han resultado costosas para todos ellos y constituyen un incentivo en favor de un comportamiento congruente con los compromisos asumidos. Este factor ya ha estado presente en el pasado y no ha sido muy eficaz. Pero hay un elemento de acumulación y quizás ahora sí resulte conducente.

La NOPEP, por su parte, no está aún organizada. Son formidables los obstáculos para una acción conjunta de los exportadores independientes, pues su heterogeneidad política y económica es mucho más considerable que la que existe en la OPEP. Sus actitudes ante las posibilidades de intervención en el mercado son también muy diferentes: desde los que las aceptan y están dispuestos a actuar (como México), hasta los que las rechazan por principio ideológico (como el Reino Unido) y aquellos que encuentran más redituable, en el corto plazo, pescar a río revuelto (como la Unión Soviética).

En el corto plazo, no se requiere la participación de todos los exportadores NOPEP en los esfuerzos de colaboración. Bastaría, quizá, con que los siete que lo intentaron en la primavera de 1988 presentaran otra propuesta conjunta, esta vez con más fortuna.⁷ La oportunidad que entonces se perdió podría ahora recuperarse, contribuyendo a consolidar los precios y a estabilizar el mercado. A más largo plazo, sin embargo, se requerirán programas institucionales más acabados de colaboración para dar confianza y certidumbre a unos y otros. Este paso, de colaboración de coyuntura con objetivos limitados a la cooperación institucionalizada, aún parece relativamente remoto e improbable. Para muchos exportadores independientes, la OPEP resulta un club al que no sólo es difícil ingresar, sino en el que puede resultar muy incómodo actuar. Para los actuales miembros del club, en especial para algunos de sus socios fundadores, aceptar nuevos integrantes supone un reacomodo inadmisibles de las relaciones de poder e influencia. Además, algunas de las nuevas tendencias anotadas, en especial la participación en los mercados mediante inversiones directas, ampliarán muy significativamente las diferencias de interés de largo plazo entre todos los productores, miembros o no de la OPEP.

En suma, viendo hacia la primera mitad de 1989, el entendimiento de la OPEP en Viena y la posibilidad de que algunos exportadores NOPEP contribuyan al mismo en forma adecuada, permiten pronosticar un período de menos sobresaltos, menor

7. En la primavera de 1988, siete exportadores ajenos a la OPEP —Angola, Colombia, China, Egipto, Malasia, México y Omán— definieron, después de mantener consultas en Londres, una fórmula de reducción temporal de sus volúmenes de exportación, como contribución al esfuerzo de estabilización del mercado de la OPEP. Un conjunto de elementos políticos y económicos impidió que, en ese momento, la OPEP reaccionara positivamente ante este planteamiento.

volatilidad y menores repercusiones negativas. Una situación como ésta puede aprovecharse para pensar en el largo plazo, en la configuración y operación del mercado en el próximo decenio.

La economía y el petróleo en los noventa

Desde esta perspectiva más amplia cabe esperar un mercado estancado o de muy lento crecimiento. Ya se ha disipado el espejismo de una gran recuperación en los noventa, que tan atractivo resultaba para los productores cuyas reservas —petroleras o financieras— les permiten pensar en el largo plazo. La ilusión se basaba en un conjunto de factores que se resumen en dos: aceleración del crecimiento de la economía mundial —tanto en los países industrializados como, particularmente, en el mundo en desarrollo— e incremento importante de la demanda de petróleo en función tanto del crecimiento económico de ambos grupos de países como de la respuesta a una época prolongada de precios bajos.⁸

La mayor parte de las apreciaciones sobre el comportamiento de la economía mundial en los noventa sugiere, en el mejor de los casos, que se mantendrán tasas de crecimiento relativamente pequeñas en el sector desarrollado y continuará la inestabilidad en el mundo en desarrollo. Si los países de la OCDE continúan creciendo a ritmos promedio de entre 1.5 y 3.0 por ciento anual, es difícil esperar una etapa de expansión acelerada y sostenida de la economía mundial. Tasas de crecimiento de esta magnitud pueden ser muy satisfactorias para esos países y continuar favoreciendo la marcada complacencia con la que ellos mismos ven la perspectiva económica en conjunto. Sin embargo, no hay duda de que son insuficientes para provocar un crecimiento rápido del comercio mundial, una recuperación sostenida de la demanda y de las cotizaciones de materias primas y, por tanto, un impulso suficiente de la recuperación de la dinámica de crecimiento de los países en desarrollo. Ésta deberá, en todo caso, provenir en buena medida de los países en desarrollo mismos.

Aquí la perspectiva es muy difícil de apreciar. En la más optimista de las hipótesis, cabría esperar decisiones que eliminasen algunas de las principales restricciones que han frenado el crecimiento de estos países en los años ochenta. Si se detiene y se revierte la transferencia neta de recursos derivada del servicio de la deuda externa, los países deudores podrían recuperar su capacidad de crecimiento. Ello aumentaría su demanda de importaciones y podría provocar un crecimiento económico algo más rápido en las economías avanzadas, desatando un círculo virtuoso de crecimiento. Un efecto similar provendría de ampliar las oportunidades de acceso a los mercados de los países avanzados para las exportaciones del mundo en desarrollo, en especial las de manufacturas. Para ello, habría que detener y revertir otra tendencia: la creciente fragmentación e ineficacia del sistema multilateral de comercio, plagado de acciones proteccionistas y medidas restrictivas. Es difícil encontrar fundamentos para estas hipótesis optimistas, por lo que parece adecuado prever más bien que se prolongará la experiencia de los ochenta, aunque buen número de países en desarrollo consiga que crezcan sus economías.

8. No debe olvidarse que, a pesar de la recuperación registrada respecto de 1986, en el presente año los precios internacionales del petróleo de exportación se han situado, en términos reales, en niveles inferiores a los prevalecientes antes del reajuste histórico de 1973. Alirio Parra examinó este hecho y sus consecuencias en la conferencia Oil and Money, celebrada en Londres en octubre último.

Por otra parte, se ha anotado ya que incluso en condiciones de rápido crecimiento económico en escala mundial, la demanda global de energía y, en particular, la de petróleo, se enfrenta a una perspectiva difícil. Los cambios estructurales de los factores introducidos en los últimos 15 años continuarán operando en el próximo decenio: no se regresará en los noventa a los patrones de crecimiento económico basados en el rápido crecimiento de la demanda de energía, ni siquiera de energía barata.

En sus reuniones de 1988 el Club de Política de Energía de Oxford se ha dedicado a examinar la perspectiva de largo plazo del mercado petrolero internacional, a la luz, principalmente, de los diversos factores que aquí se han señalado: preocupaciones ecológicas, ideas políticas, cambios tecnológicos y fórmulas de asociación.

La ecología y los energéticos

La influencia de los factores ambientales en la futura evolución de la demanda de petróleo es claramente creciente. Ha empezado a prestarse atención, con objeto de definir posibles acciones de política, a la contribución relativa de los diversos contaminantes (bióxido de carbono, fluorocarbonos, metano, entre otros) al llamado "efecto invernadero", al tiempo que se tiene cada vez más en cuenta la contribución de los diversos energéticos a la emisión hacia la atmósfera de esos contaminantes. Por ejemplo, siendo el CO₂, con mucho, el principal contaminante, los combustibles fósiles son los que tendrían que sustituirse, si se desea reducir las emisiones de ese gas. Entre estos combustibles, los sintéticos provenientes del carbón y el carbón mismo son los que más contaminan, seguidos del petróleo y, en mucho menor medida, del gas natural.

Sin embargo, puede preverse que no se abandonarán los combustibles fósiles en favor de la energía nuclear —que genera también enorme oposición desde el punto de vista ambiental— o de las fuentes nuevas y renovables, cuya contribución tardará mucho en ser suficiente. El cambio se producirá, más bien, en los combustibles fósiles, en favor del gas y en contra del petróleo y, en mucho mayor medida, del carbón.

Existen considerables restricciones para que el consumo de energía resulte ideal desde el punto de vista de sus efectos ambientales. Se trata, sobre todo, de restricciones financieras: por ejemplo, remover el CO₂ incrementaría 50% el costo de producción de una unidad de energía eléctrica. Hay también restricciones técnicas: la tecnología para limpiar los combustibles no está necesariamente disponible o no se transfiere libremente; existen también límites técnicos para intercambiar fuentes de energía. Hay, además, restricciones geopolíticas: cómo convencer a los mayores usuarios de carbón —China y Europa oriental— de que inicien un vasto esfuerzo de sustitución. ¿Quién va a pagar todo esto?

Aparentemente, las preocupaciones ambientales no están aún lo bastante extendidas como para dar lugar a acciones de sustitución en gran escala. Empero, éstas van en aumento. Se ha hablado de gravar el consumo de energía en los países desarrollados para financiar las acciones de protección ambiental, y se ha reconocido, al menos en principio, la necesidad de transferencias tecnológicas y financieras a los países en desarrollo con este propósito. Después de que, por largo tiempo, los países desarrollados manejaron sus aparatos productivos, incluyendo la producción de energía, en forma irresponsable en lo que respecta a los

efectos sobre el ambiente en escala mundial, resulta inadmisibles exigir que los países en desarrollo adopten programas de producción que den prioridad a la protección ambiental, sin contribuir a la satisfacción de las necesidades técnicas y financieras que de ello se derivan. Sin embargo, no parece haber todavía bases suficientes para esperar decisiones multilaterales firmes al respecto en el futuro inmediato.

La incertidumbre viene también del insuficiente conocimiento del problema: qué tan grave es, realmente, el efecto de invernadero; cuáles son sus efectos positivos (en la agricultura, por ejemplo) y cuál la verdadera magnitud de los negativos (en algunas zonas costeras); cuál es el tiempo disponible para actuar en esta materia; qué otros fenómenos de deterioro ambiental deben también considerarse.

A estas alturas, quizá no haya más conclusión que ésta: la cuestión es importante para el futuro de la demanda de energía y los especialistas deberán estudiarla con mucho mayor detalle. En los noventa y, sobre todo, en el siglo XXI las preocupaciones ambientales serán un elemento importante para definir la mezcla de fuentes energéticas en el uso global de energía. Algo similar puede concluirse respecto de algunos avances tecnológicos —como los que se refieren a la superconductividad—, que pueden tener un efecto muy considerable en la demanda global de energía, pero que parecen corresponder a un plazo más largo del que se tiene a la vista para estas reflexiones.

La seguridad energética

Algunas ideas políticas pueden influir más inmediatamente en el comportamiento del sector energético y, en particular, en el mercado petrolero internacional. Como se señaló en la primera parte de estas notas, la preocupación de los países importadores en materia de seguridad de suministro sigue extrañamente presente, dando base a buen número de decisiones de política de los países consumidores y de reacciones de los productores.

Sin embargo, en 1988, las preocupaciones en esta materia son diferentes de las de hace 10 o 15 años. Es claro que, aunque algunos países exportadores tendrían quizá cierta reticencia política a extender una garantía de suministro a sus clientes, todos ellos están muy bien dispuestos a atender la demanda de su producto. Las nociones acerca del peligro de agotamiento de las reservas, por un consumo desmesurado y un crecimiento demasiado veloz de la demanda, que fueron moneda de curso corriente a principios de los setenta, han desaparecido por completo.

Sin embargo, no son pocos los consumidores que consideran necesario mantener considerables reservas para hacer frente a eventuales interrupciones del suministro. Al mismo tiempo, se advierte el crecimiento de las inversiones de los países productores en las actividades de refinación y distribución en los países de los consumidores. Ésta es la nueva forma que adopta la idea de seguridad: seguridad de suministro para los segundos y seguridad de colocación o venta para los primeros. No deja de resultar irónico que los productores estén ahora pagando —mediante las inversiones— por ofrecer las seguridades que se demandaban de ellos en los años setenta como una gran concesión política.

Estas inversiones significan el inicio de una nueva era en las relaciones entre los países productores y los consumidores de petróleo, en que se identifican y aprovechan los intereses comunes, en lugar de insistir en los elementos de diferencia o confrontación. Es cada vez más relevante considerar cuáles son los alcan-

ces y las limitaciones de esta tendencia, recientemente reforzada en forma dramática.⁹

Nueva estructura del mercado

Un número creciente de países exportadores de petróleo ha empezado a realizar inversiones en actividades de refinación y distribución en los países consumidores. El fenómeno no es nuevo. Surgió desde la primera parte de los ochenta, pero se ha ido extendiendo y acelerando. No se limita ya a los exportadores que disponen de grandes excedentes financieros acumulados. Abarca también, aunque en mucho menor medida, a otros que no cuentan con recursos excedentes de inversión, aunque dan prioridad a este tipo de desembolsos. Sus objetivos parecen también haberse ampliado de una búsqueda de mercado asegurado para ciertos volúmenes de producción, en épocas de dificultades para colocar crudo en los mercados, a formas más complejas de asociación a largo plazo con las empresas que controlan la venta directa a los consumidores. Estas operaciones de inversión han empezado también a suscitar reacciones: los gobiernos de los países receptores no siempre ven con buenos ojos la perspectiva de una presencia directa de los países productores, como propietarios de instalaciones de refinación o redes de distribución de petrolíferos.¹⁰

Estas operaciones de inversión contienen el germen de nuevas formas de organización del mercado petrolero internacional. Encierra también la posibilidad de nuevos enfrentamientos y conflictos, que ocurrirán inevitablemente si el movimiento es demasiado abrupto o si se concentra demasiado en unos cuantos mercados. En cambio, si se diversifica y distribuye, bien puede desembocar en los años noventa en un mercado petrolero mundial en que los elementos de cooperación se impongan a los intereses divergentes y en el que la búsqueda de la estabilidad sea un objetivo compartido por productores y consumidores.

Planteo, una vez más, una perspectiva optimista. Su materialización supone ajustes de fondo en los comportamientos tradicionales. Requiere también reformas fundamentales en la estructura institucional del mercado. Desde principios del presente decenio, al advertir las muy evidentes limitaciones asociadas a la actual estructura, dominada por las organizaciones "gremialistas" de productores y consumidores, planteaba la perspectiva de una estructura institucional distinta, que reflejara los intereses comunes de unos y otros en un mercado ordenado y estable. Tal posibilidad sigue pareciendo, casi diez años después, muy remota. Empero, se conocen mejor los costos, a menudo excesivos, de la presente forma de operación del mercado y parecen estarse sembrando las semillas de la nueva estructura. Carezco de elementos para afirmar que estas semillas fructificarán en el próximo decenio, pero tampoco dispongo de razones suficientes para negar por completo tal posibilidad. □

9. A principios de noviembre de 1988 se anunció que Arabia Saudita y la Texaco firmarían un acuerdo para "realizar una inversión de 800 millones de dólares en actividades conjuntas de refinación y comercialización de petróleo en 23 estados de la Unión Americana . . . , dando acceso al reino al más importante mercado mundial de gasolina" (*The Wall Street Journal*, 10 de noviembre de 1988).

10. En los últimos años, Kuwait adquirió una participación creciente en el capital de la British Petroleum, que llegó a rebasar 20%. La cuestión fue referida a la autoridad británica sobre fusiones y competencia, la que determinó que dicha participación era excesiva y debía reducirse a no más de 9%, estableciendo un plazo para efectuar la desinversión. Actualmente se realizan negociaciones para ampliar este plazo.