

¿Amigos o compañeros de ruta?

La relación entre la OPEP y los exportadores que no la integran

ØYSTEIN NORENG

LA AMBIGUEDAD DE LOS NO AFILIADOS

En una perspectiva histórica, el éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la capacidad de sus miembros para hacer valer sus intereses son características notables del decenio de los setenta; significan un desplazamiento fundamental de las relaciones internacionales de poder en favor de un grupo de exportadores de materias primas que también son países en desarrollo. Ello ha tenido un efecto global en los países importadores de petróleo, sean industrializados o no. Por otra parte, afectó a unos cuantos países exportadores netos que no pertenecen a la OPEP y que, en general, tienen intereses económicos diversificados que no sólo se vinculan con los hidrocarburos. Como resultado del éxito de la OPEP, los exportadores que no la integran reciben por su petróleo un precio mucho mayor que antes y ha mejorado en forma significativa su capacidad de negociación, tanto frente a la industria petrolera internacional como ante los países importadores. No obstante, dada la diversificación de sus economías, sus intereses petroleros deben considerarse en un contexto más amplio.

Algunos de estos exportadores son países ricos e industrializados, que comparten intereses importantes con los consumidores industrializados; otros son estados pobres, y tienen intereses comunes con los otros países en desarrollo. En consecuencia, los países no afiliados a la OPEP podrían tener una relación ambigua con el éxito de esta organización, en la medida en que sus intereses petroleros y sus otros intereses económicos pudieran resultar contradictorios. Su relación consciente con la OPEP puede depender, pues, de un equilibrio explícito entre esos dos tipos de intereses. Puesto que tal equilibrio explícito es difícil de lograr, para estos países puede resultar conveniente disfrutar, en forma más o menos discreta, de los resultados del éxito de la OPEP, antes que apoyarla abiertamente. Por consiguiente, desde el punto de vista político, la actitud de compañero de ruta parece más confortable que una amistad declarada.

Sin embargo, el razonamiento anterior es esencialmente estático. El grado en que los intereses petroleros de los exportadores que no integran la OPEP puedan resultar contradictorios con sus otros intereses económicos depende, esencialmente, del horizonte temporal que se considere. La política petrolera de los países de la OPEP y la de quienes no la integran debe resolver, en definitiva, una misma pregunta básica: ¿producir o no producir? Ambos grupos de exportadores comparten la responsabilidad con respecto al

manejo del equilibrio energético global en el largo plazo, es decir, a la coincidencia de las tendencias de demanda y oferta mediante el estímulo de la conservación y el desarrollo de nuevas fuentes. Si bien este asunto preocupa a todo el mundo y es también responsabilidad de los consumidores, industrializados y en desarrollo, en la situación actual, en la que el petróleo no renovable es la fuente principal de energía, sus exportadores tienen una responsabilidad especial. Por tanto, los países de la OPEP y los exportadores que no la integran comparten importantes intereses de largo plazo; su interrelación debe considerarse desde una perspectiva dinámica.

En la actualidad, a los países de la OPEP corresponde aproximadamente de 80 a 85 por ciento de todo el *petróleo* que se exporta. A pesar de sus grandes reservas, el *gas natural* que exportan sólo representa una parte pequeña del intercambio mundial de este producto. La Unión Soviética, México, Noruega, China, Malasia, Egipto, Omán, Trinidad y Tabago, Siria y Angola proveen el resto del petróleo que se exporta. Además, es probable que Gran Bretaña se convierta en exportador neto de petróleo durante cierto lapso del decenio de los ochenta. Varios países en desarrollo también podrían convertirse en exportadores netos en esa década. Los principales exportadores de gas natural no pertenecen a la OPEP: la Unión Soviética, Canadá, los Países Bajos y Noruega; es probable que también México integre este grupo dentro de pocos años. Puede verse que los exportadores de petróleo que están fuera de la OPEP constituyen un grupo heterogéneo: algunos, como Canadá, los Países Bajos y Noruega, son países ricos e industrializados; otros, como México, Malasia, Omán y Siria, son países en desarrollo; otros finalmente, integran el grupo de las grandes potencias, como la Unión Soviética y China.

El denominador común fundamental entre estos países, y entre ellos y los miembros de la OPEP, es que son exportadores netos de petróleo y tienen intereses económicos vinculados con este producto, con mayor o menor importancia en relación con sus otros intereses económicos. Por regla general, su posición en el mundo y sus niveles de desarrollo económico y social no dependen en forma abrumadora de su industria petrolera. Este sector no representa la parte principal del producto nacional bruto (PNB), salvo en algunos casos marginales como los de Omán y Trinidad y Tabago. En todos los casos, los ingresos provenientes del petróleo son importantes y aumentan, por lo general, la libertad de acción de sus políticas económicas, pero también pueden crear problemas de adaptación y transición, presiones inflacionarias, efectos negativos en la competitividad global de sus industrias y, por consiguiente, pueden sustituir en cierta

Nota. Este artículo se publicó originalmente en *The Journal of Energy and Development*, vol. IV, núm. 2, Boulder, primavera de 1979. El autor es profesor del Instituto de Administración de Oslo. Traducción del inglés de Rubén Svirsky.

medida otros ingresos en lugar de mejorar el desempeño económico general. Esta afirmación es especialmente válida en el caso de países industrializados con grandes exportaciones de petróleo, como los Países Bajos y Noruega; también podría serlo para Canadá y México, si aumentan rápidamente sus exportaciones.

En contraste, los niveles de desarrollo económico y social, los términos de intercambio con el resto del mundo y la situación política internacional de los países de la OPEP están esencialmente vinculados con los hidrocarburos. Por regla general, en estos casos el sector petrolero constituye la parte fundamental del PNB y sus ingresos son fundamentales tanto para el presupuesto público como para el financiamiento de los planes de desarrollo económico. Por consiguiente, el éxito o el fracaso de la OPEP es, en buena medida, su propio éxito o fracaso.

Debe recordarse que, por lo general, los miembros de la OPEP tienen un pasado colonial o semicolonial y que han estado sujetos al dominio económico y político del exterior. Para estos países el decenio de los setenta señaló un paso importante hacia su emancipación nacional y política, mediante el aumento de los precios y la nacionalización de la industria del petróleo.¹ En el futuro, y durante un largo período, su desarrollo económico, sus términos de intercambio y su posición en el mundo dependerán fundamentalmente del desempeño de la OPEP. Por consiguiente, para ellos es crucial mantener su cohesión política y su solidaridad a pesar de las diferencias evidentes de sus puntos de vista y de sus intereses. Ello explica la cohesión ideológica de esta organización, que contribuye a sus posibilidades de supervivencia y por la cual las diferencias de poca importancia sobre los precios no constituyen una amenaza inmediata a la unidad.²

Los exportadores que no integran la OPEP no comparten el éxito histórico de la organización en la misma medida; a pesar de los beneficios obvios que han obtenido, no están tan comprometidos con su desempeño futuro, a menos que aumente en forma drástica su dependencia de las exportaciones de petróleo. Algunos de los exportadores que no integran la OPEP comparten con sus miembros un pasado colonial o semicolonial; otros no. Puesto que para sus economías nacionales la industria petrolera tiene menos importancia, el dominio de ese sector tiene menos que ver con la cuestión de la independencia nacional. Así, el éxito o fracaso de la OPEP no es tanto su propio éxito o fracaso. Su desarrollo económico futuro, sus términos de intercambio y su posición internacional dependen mucho menos del desempeño de la OPEP. En consecuencia, los exportadores que no la integran no están ligados por la misma solidaridad, y es poco probable que desarrollen la misma cohesión ideológica con los demás exportadores de petróleo.

No obstante, como ya se dijo, estos países han obtenido grandes ventajas con el éxito de la OPEP. En todos los casos hubo un beneficio económico en términos de mayores ingresos petroleros, que constituyeron un lucro inesperado y les permitieron aprovechar políticamente la acción de la

OPEP. En algunos casos hubo también significativos beneficios políticos, en tanto el éxito de la organización les permitió imponer cambios en sus políticas petroleras. Por ejemplo, en los casos de Gran Bretaña y Noruega, el aumento de precios y la nacionalización del petróleo en los principales países de la OPEP mejoró su poder de negociación con la industria petrolera internacional, permitiendo un nivel impositivo más alto y una política más resuelta de participación estatal. En el caso de Noruega, los mayores ingresos petroleros también permitieron una política de conservación más explícita.

Para los exportadores que no pertenecen a la OPEP, la ventaja comparativa que les concede su condición de exportadores netos aumentó debido al éxito de la OPEP. Ello hace que tengan determinado interés en el desempeño futuro de la organización, puesto que de él dependerán, durante un buen tiempo todavía, la rentabilidad de su sector petrolero y su poder de negociación frente a la industria petrolera internacional y a los importadores de crudo.

LOS CASOS SOBRESALIENTES: MEXICO Y NORUEGA

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los países en desarrollo que no integran la OPEP han realizado, durante el decenio de los setenta, intensos esfuerzos de exploración petrolera. Hasta el momento, hay dos países que parecen tener una especial capacidad potencial para aumentar su producción y sus exportaciones de petróleo y gas natural: México y Noruega. En ambos ha aumentado la producción y exportación de los dos productos y ambos tienen grandes posibilidades de incrementar sus reservas conocidas. Los dos países tienen la ventaja de que sus recursos están bastante cerca de los respectivos mercados; además, ambos tienen vínculos económicos estrechos con los países que constituyen los mercados naturales de su petróleo. Esto significa un alto grado de seguridad en cuanto al abastecimiento, lo que otorga al petróleo de México y Noruega un valor político además del comercial. El petróleo mexicano y el noruego disfrutaban, en consecuencia, de una renta política que coloca a ambos gobiernos en una posición especialmente favorable para negociar con los consumidores respectivos. Por ello, la política de estos dos países reviste un interés especial para la OPEP.

En la prensa internacional se ha especulado mucho sobre los recursos de México y Noruega; ambos países comparten el dudoso honor de ser señalados como los potenciales "salvadores petroleros" del mundo occidental. No obstante, por lo menos en el mediano plazo, sus perspectivas de producción son más modestas. Hoy en día se cree que México ocupa el sexto lugar en el mundo por el monto de sus reservas probadas: 40 200 millones de barriles de petróleo y gas.³ Sus reservas probables se estiman en 44 600 millones de barriles y las potenciales en 200 000 millones.

El ritmo de exploración de Noruega ha sido lento hasta ahora, limitándose a unas pocas regiones en la zona sur de su plataforma continental; por tanto, sus cifras deben conside-

1. Jean-Marie Chevalier, *Le nouvel enjeu pétrolier*, Calmann-Levy, París, 1973, p. 80.

2. Øystein Noreng, *Oil Politics in the 1980s*, McGraw-Hill, Nueva York, 1978, p. 61.

3. Comité de Energéticos y Recursos Naturales del Senado de Estados Unidos, *Mexico: The Promise and Problems of Petroleum*, Government Printing Office, 1979, p. 17.

rarse muy conservadoras. Las reservas probadas actuales de dicha zona se estiman en 11 000 millones de barriles de petróleo y el total de sus reservas, probadas y probables, en alrededor de 30 000 millones. No se dispone de estimaciones realistas para la zona norte, pero esta parte representa alrededor de 85% del total de la plataforma continental; si la frecuencia de aparición de petróleo en esta región se parece en algo a la del sector sur, las reservas podrían ser muy grandes, por cierto.⁴ Debe agregarse que la producción de petróleo en el norte de la plataforma continental noruega será probablemente muy costosa exigirá una tecnología muy compleja, debido a la profundidad y al clima. En todo caso, la geología de la zona da pábulo al optimismo.⁵ Dejando aparte la plataforma norte de Noruega, cuya explotación exigiría largos períodos de trabajo previo, las reservas probables de México, 45 000 millones de barriles, y las de Noruega, 40 000 millones, se comparan favorablemente con las de varios países de la OPEP. Así, ambos países son productores y exportadores potenciales bastante significativos.

La producción de petróleo de México en 1978 fue de 1.4 millones de barriles diarios (b/d) y se espera que llegue a 3 millones de b/d en 1988. Su producción de gas en el mismo año alcanzó a 2 500 millones de pies cúbicos diarios (pc/d) y se estima que llegará a 6 800 millones de pc/d en 1988. Se espera que el consumo interno de petróleo de México, que en 1978 fue de alrededor de 1 millón de b/d, llegue a duplicarse al cabo de diez años. Esto generaría una capacidad de exportación de quizá 1 millón de b/d al finalizar dicho período; en la misma fecha, el gas disponible para exportación podría estar entre 400 y 2 000 millones de pc/d. Estas cifras suponen que se mantenga el moderado programa actual de desarrollo petrolero.

En 1978, la producción noruega de petróleo fue de alrededor de 340 000 b/d; se prevé que llegará a 700 000 b/d en 1981 y, si se mantiene el programa actual de producción, podría llegar a 1 millón de b/d a fines del decenio de los ochenta. Además, Noruega produjo alrededor de 1 340 millones de pc/d de gas en 1978, que con el programa vigente podría llegar a 2 800 millones de pc/d en 1981. El consumo interno de petróleo en Noruega fue del orden de los 200 000 b/d en 1978; dada la economía fundamentalmente hidroeléctrica del país, no se espera que esta cifra aumente en forma significativa. En la actualidad Noruega no consume gas natural. Por consiguiente, en el decenio de los ochenta las exportaciones podrían llegar a 500 000 b/d de petróleo y 2 800 millones de pc/d de gas, a menos que entrasen en producción nuevos descubrimientos. Tanto para México como para Noruega, las exportaciones de petróleo ya han aumentado sus ingresos totales de exportación y su libertad de acción en cuanto a la política económica; durante el próximo decenio, la contribución del petróleo a la economía de ambos países será mayor aún. No obstante, es probable que en ambos países el sector petrolero no llegue a ser el factor dominante de la economía nacional y sus políticas tienden a impedir que asuma un papel excesivo.

Desde el punto de vista de los consumidores de la OCDE,

4. Las reservas (probadas y probables) de la región norte pueden estimarse, con moderación, en unos 30 000 millones.

5. Ministerio de Industria de Noruega, *Operations on the Norwegian Continental Shelf*, informe parlamentario núm. 30 (1973-1974), Oslo, 1974, p. 22.

el petróleo de México y Noruega resulta especialmente atractivo debido a la seguridad de su abastecimiento. Esto otorga a ambos países una posición negociadora favorable (debido a la renta política ya señalada) pero también hace probable que se vean sujetos a presiones por parte de sus principales aliados y socios comerciales para que aumenten sus niveles de producción. Por consiguiente, hay un conflicto de intereses entre los consumidores de la OCDE, por una parte, y México y Noruega, por la otra, con respecto al tema de políticas de producción. Este conflicto podría agudizarse como consecuencia de los problemas de abastecimiento en el Cercano Oriente y de políticas más conservadoras de los países de la OPEP con respecto al agotamiento de su recurso.

¿PRODUCIR O NO PRODUCIR?

Esa es la pregunta básica para los países exportadores de petróleo, estén dentro o fuera de la OPEP. El tema puede analizarse desde tres puntos de vista: el económico, el político y el del manejo del equilibrio energético global de largo plazo. Desde el punto de vista económico, debe optarse entre extraer petróleo para invertir los ingresos así generados, o conservarlo en el subsuelo. En esencia, las posibilidades son tres: a] producir petróleo e invertir el capital resultante en el desarrollo económico interno; b] producirlo para invertir en el exterior, y c] no producirlo, es decir, "invertir" en conservarlo en el subsuelo.⁶

La elección depende de la capacidad de absorción de la economía nacional y de la tasa marginal de rendimiento de la inversión interna, del rendimiento de la inversión en el exterior y de la evolución que se espera que tenga el precio del petróleo durante el período analizado. En el caso de México, el alto nivel de la desocupación y la elevada tasa de crecimiento demográfico parecen indicar una gran capacidad de absorción de la economía nacional, pero ello puede depender de que ocurran cambios estructurales profundos en la economía mexicana. En cuanto a Noruega, el alto nivel de desarrollo económico que había logrado antes de comenzar a producir petróleo indicaría una baja capacidad de absorción de la economía nacional.⁷ Sin embargo, la recesión económica de Europa occidental desde 1974 afectó a las otras exportaciones de Noruega y, en consecuencia, aumentó su capacidad interna de absorción. Tanto México como Noruega han sido, históricamente, importadores de capital y tienen poca experiencia en el manejo de grandes inversiones en el exterior. Además, durante el período posterior a 1974 se ha reducido mucho el rendimiento de esas inversiones, ya sean directas o financieras, y en muchos casos llegó a ser negativo si se toma en cuenta la inflación. Por consiguiente, tanto para México como para Noruega parece más racional, desde el punto de vista económico, "invertir" en petróleo en el subsuelo por encima de cierto nivel de producción (en la medida en que se espera un aumento de su precio en términos reales), sobre todo si desean evitar abruptos cambios estructurales en sus economías.

6. Anwar Jabarti, "The Oil Crisis: A Producer's Dilemma", en Ra-gaei El Mallakh y Carl McGuire (eds.), *U.S. and World Energy Resources: Prospects and Priorities*, International Research Center for Energy and Economic Development, Boulder, Colorado, 1977, pp. 130-131.

7. Ministerio de Finanzas de Noruega, *Petroleum Industry in Norwegian Society*, informe parlamentario núm. 25 (1973-1974), Oslo, 1974, pp. 6 y ss.

Desde un punto de vista político, el problema consiste en asegurar el monto y el tipo de crecimiento económico que son necesarios para mantener la estabilidad social y política, sin trastornos ocasionados por el rápido crecimiento de los ingresos, que podrían generar cambios estructurales indeseables. A su vez, esto tiene que ver con la capacidad de absorción de la economía, así como con la distribución actual del ingreso. En el caso de México, la distribución desigual del ingreso significa que un rápido incremento de la producción de petróleo podría generar un aumento de las expectativas de toda la población; sin embargo, la riqueza petrolera podría beneficiar sólo a una minoría, de modo que la combinación de una distribución desigual del ingreso con desequilibrios estructurales de la economía cada vez más agudos podrían generar inquietud social e inestabilidad política.⁸ En este sentido, el ejemplo de Irán es una advertencia elocuente. En cuanto a Noruega, su alto nivel de desarrollo económico y una distribución del ingreso bastante igualitaria indican que el aumento de la producción de petróleo podría ocasionar fuertes presiones inflacionarias, desequilibrios estructurales en la economía y una distribución del ingreso más injusta que la actual. Esto, por consiguiente, podría comprometer la estabilidad social del país y producir un efecto político negativo contra la industria petrolera en rápido crecimiento. Por consiguiente, tanto el gobierno de México como el de Noruega tienen buenas razones políticas para mantener un moderado nivel de extracción.

Con respecto al manejo del equilibrio energético global a largo plazo, el problema consiste en contribuir a que las tendencias de la demanda y de la oferta coincidan en dicho plazo y a lograr una transición paulatina del petróleo convencional a nuevas fuentes de energía. Una vez más, se plantea aquí el equilibrio entre la producción actual y la futura. La opción depende, en parte, de las perspectivas del equilibrio entre demanda y oferta de energía para el corto y el largo plazos. Desde 1974 hasta los disturbios en Irán durante el invierno de 1978-1979, hubo en el mercado mundial cierto excedente de petróleo, que ocasionó una caída de su precio real en ese lapso. No obstante, la mayoría de los estudios serios sobre el tema señalan que las tendencias de largo plazo de la oferta y demanda energéticas no parecen coincidir en una escala global y que parece estar incubándose una grave escasez.⁹

La energía puede resultar un grave cuello de botella para el desarrollo económico mundial durante los últimos años de este siglo e incluso, quizá, durante los primeros del próximo. Esa escasez que se vislumbra parece afectar especialmente al petróleo. Hay, pues, una doble necesidad: estimular la conservación de la energía y el desarrollo de nuevas fuentes energéticas, para evitar que la producción mundial de petróleo llegue a su mínimo sin haber desarrollado opciones suficientes. Desde esta perspectiva, es una política responsable de los nuevos exportadores, como México y Noruega, tener una preferencia explícita por su producción futura y no agotar sus reservas en un período relativamente corto. Lo importante es que el petróleo que no se produzca y consume hoy se mantiene en el subsuelo para su producción y consumo futuros. De este modo, las políticas relativamente

conservadoras de México y Noruega significan que sus reservas se mantendrán durante un período más largo para los consumidores de Estados Unidos y Europa Occidental que si aquellos países aplicasen políticas de agotamiento más rápido.

Por otra parte, una política más miope de México y Noruega durante las décadas del setenta y el ochenta podría contribuir a deprimir el mercado, con un efecto quizá negativo sobre el precio, lo que a su vez haría menos económicos tanto la conservación como el desarrollo de nuevas fuentes de energía. Además, esto significaría una extracción rápida en un período en que el petróleo puede obtenerse con facilidad en sus productores tradicionales —los países de la OPEP—, en lugar de posponer el grueso de la nueva producción hasta el momento en que empiece a disminuir la de los exportadores tradicionales. En consecuencia, las políticas conservadoras de México y Noruega pueden aminorar la crisis energética que se avizora. Por último, estas consideraciones globales coinciden adecuadamente con la conveniencia económica y política interna de estos países con respecto a la política petrolera.

La duda que queda vigente es en qué medida el mundo comprenderá y respetará estas preferencias nacionales de México y Noruega. Como estos países tienen estrechos vínculos económicos con grandes mercados consumidores, están sujetos a presiones potenciales tendientes a modificar sus políticas energéticas en el sentido de aumentar sus niveles de extracción. Quizá sea éste el caso de Noruega, sobre todo, dada su pequeña población y su condición de miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la OCDE y de la Agencia Internacional de Energía (AIE), de reciente creación. Varios de los principales socios comerciales de Noruega están entre los mayores consumidores de petróleo del mundo, con grandes y crecientes necesidades de energía. Por consiguiente, a estos países les podría interesar un nivel de producción más elevado que el que parece conveniente para Noruega.¹⁰ Si llegasen a una situación más crítica, algunas naciones podrían tratar de presionar mediante sanciones comerciales para lograr una extracción mayor.¹¹ Al mantenerse fuera de la OPEP, los países productores que no la integran quizá se expongan a una presión foránea más intensa, puesto que no cuentan con la solidaridad de la organización. Sin embargo, también este aspecto debe evaluarse en una perspectiva dinámica.

En la medida en que los grandes consumidores respeten las actuales políticas petroleras de México y Noruega y éstos las mantengan, es probable que ambos sigan teniendo intereses económicos bastante diversificados y que su integración a la OPEP carezca de mayor importancia. En cambio, si no se respetan esas políticas o si, incluso, se llegasen a modificar como resultado de presiones externas, es probable que México y Noruega pasen a depender cada vez más de sus sectores petroleros, lo cual los acercaría a la situación de los estados de la OPEP y, en consecuencia, haría más pertinente su afiliación a esta organización. En todo caso, aun con sus actuales políticas, no son insignificantes los intereses comunes de México, Noruega, otros exportadores que no integran la OPEP y los países que la componen.

8. Comité de Energéticos. . . , *op. cit.*, p. 49.

9. Seminario sobre Estrategias Energéticas Opcionales, *Energy Global Prospects 1985-2000*, McGraw-Hill, Nueva York, 1977, p. 126.

10. Ministerio de Finanzas. . . , *op. cit.*, apéndice, p. 93.

11. *Ibid.*, pp. 93 y ss.

LA INTERDEPENDENCIA

Tanto los países de la OPEP como los exportadores no afiliados venden en el mismo mercado internacional. La experiencia enseña que se trata de un mercado muy especial, que se caracteriza por elasticidades-precio muy bajas tanto del lado de la oferta como del de la demanda (por lo menos en una perspectiva de mediano plazo), de modo que el precio del petróleo es muy sensible a cambios relativamente pequeños de los inventarios o a fluctuaciones de la demanda no compensadas por ajustes correspondientes de la oferta. Por consiguiente, todos los exportadores influyen en las condiciones de venta del petróleo; esta reciprocidad hace que sean muy interdependientes. Entre sus intereses comunes deben mencionarse los que se refieren a la evolución del precio del petróleo, a las políticas de producción y conservación e incluso a la organización industrial. Hasta el momento esta reciprocidad no está equilibrada, porque el mercado mundial está sujeto, en esencia, a las políticas de producción y fijación de precios de la OPEP. Sin embargo, no hay que subestimar la influencia marginal de los exportadores no afiliados, sobre todo si se la considera en una perspectiva dinámica.

Históricamente, los exportadores que no integran la OPEP se han beneficiado por los aumentos de precio y la nacionalización del petróleo en la mayoría de los miembros de esta organización. En el futuro, las políticas petroleras de aquellos países tendrán una importancia cada vez mayor para la OPEP, en la medida en que aumente su participación en el mercado mundial. De este modo, esos exportadores contribuyen a determinar las condiciones de mercado en que operan los miembros de la OPEP. Las políticas de producción de los exportadores no afiliados determinarán cada vez más la demanda residual por petróleo de la OPEP en el mercado internacional y, por tanto, el contexto al cual deberán referir los países de esta organización sus políticas de producción y fijación de precios.

La organización industrial del sector petrolero de los exportadores no afiliados a la OPEP determinará las condiciones de abastecimiento y de lucratividad de la industria petrolera internacional para una parte de su petróleo e influirá, por consiguiente, en su posición negociadora frente a los países de la OPEP. Tradicionalmente, las políticas petroleras de los principales exportadores ajenos a la OPEP parecen bastante compatibles con los intereses de la organización. Después de la Unión Soviética, México fue el primer país que nacionalizó su industria petrolera. Durante los años sesenta y comienzos de los setenta, Noruega aplicó una política más severa a la industria petrolera internacional (con respecto a la concesión de licencias, la participación estatal y el nivel impositivo) que la mayoría, si no todos, los países de la OPEP.¹² En fecha tan temprana como 1969, en su segunda vuelta de concesiones, Noruega adoptó una actitud más restrictiva que prácticamente todos los países de la OPEP, con la posible excepción de Irak. Fue sólo a comienzos de los setenta cuando la "revolución del petróleo" hizo aparecer a los miembros de la OPEP como los paladines del manejo radical y nacionalista de sus recursos; aun hoy en día no tienen el monopolio en ese sentido.

12. Adrian Hamilton, *North Sea Impact*, International Institute for Economic Research, Londres, pp. 35 y ss.

En la actualidad tanto México como Noruega mantienen una política más conservadora que la de la mayoría de los países de la OPEP con respecto a sus recursos; incluso, la política de concesión de licencias de Noruega parece indicar un deseo de *no* determinar grandes reservas probadas. Del mismo modo, Canadá aplica una política estrictamente conservadora para el gas natural. En este contexto, es erróneo sostener que los países de la OPEP constituyan la única fuente del "nacionalismo petrolero". Por cierto, las políticas conservadoras, un alto grado de participación estatal y un elevado nivel impositivo —cuando no la nacionalización plena— parecen cada vez más las actitudes lógicas que deben adoptar los productores de petróleo, sean cuales fueren su lugar en el mundo, su nivel de desarrollo económico y sus afinidades económicas y políticas. Esto significa que, en buena medida, los exportadores ajenos a la OPEP han respaldado la "revolución del petróleo" de esta organización.

La conclusión es que ambos grupos de países deben considerar, en esencia, los mismos aspectos en cuanto a su política petrolera. La cuestión de producir o no producir también depende del horizonte temporal en el cual se desean maximizar los ingresos provenientes del petróleo. En buena parte, esto significa relacionar los recursos petroleros con las necesidades de la población y de ingresos. Los países con muchos habitantes y, en consecuencia, con grandes necesidades de ingresos, pero con reservas de petróleo relativamente pequeñas, tienen un deseo racional de elevar al máximo sus ingresos en un lapso bastante corto, es decir, extraer rápidamente a precios altos. Los países que están en la situación opuesta (población pequeña y, por consiguiente, necesidades limitadas de ingresos, pero reservas de gas o petróleo relativamente grandes) tienden lógicamente a maximizar sus ingresos en un período más largo, es decir, a producir con más lentitud y, quizá, a precios más bajos. Tal dicotomía se adecua bastante a los países de la OPEP y puede explicar, en parte, su conducta en la cuestión de los precios.¹³ En el caso de los exportadores que no la integran, la clasificación no es tan sencilla debido a la mayor diferenciación de sus intereses económicos; no obstante, esta misma diferenciación indica la existencia de otras fuentes importantes de ingresos por exportación, lo cual favorece en general una política más conservadora con respecto a los recursos naturales.

Con respecto a esa política, es posible que en el futuro dejen de coincidir los intereses de los miembros de la OPEP con los de los exportadores que no la integran. Si bien las políticas conservadoras de México y Noruega han ayudado a la OPEP de 1974 a 1978, es posible que ello no ocurra en una situación futura de creciente escasez de petróleo. En esa situación, la resistencia de países como los mencionados —que poseen una base de recursos relativamente grande— a aumentar su producción para responder a la creciente demanda internacional, podría considerarse que contribuye en forma directa a incrementar las presiones sobre los países de la OPEP para que aumenten su producción de petróleo por encima de la que ellos preferirían. Esto podría interpretarse como una deliberada falta de solidaridad, que permite a los países de economías más diversificadas extender su período

13. Edith Penrose, "Choices for Oil-Exporting Countries", en Ragaei El Mallakh y Dorothea H. El Mallakh, *Energy Options and Conservation*, International Research Center for Energy and Economic Development, Boulder, Colorado, 1978, pp. 43-57.

productivo de petróleo obligando a los otros a agotar con gran rapidez su recurso principal.¹⁴ Este análisis muestra que, en el futuro, podría aumentar la interdependencia de los dos grupos de países exportadores, a medida que se agudicen sus preocupaciones comunes. De ese modo, podría resultar más evidente su interés común en manejar el balance energético global de largo plazo y en asegurar una transición suave del petróleo a nuevas fuentes de energía.

Hay otros temas que preocupan por igual a los dos grupos y que se vincula en forma más directa con la industria del petróleo. Un aspecto importante es cómo financiar la exploración y el desarrollo futuros, incluyendo la recuperación secundaria y terciaria. Otro se refiere a la organización y estructura del mercado y el comercio internacional del petróleo, en especial al papel de las empresas estatales en relación con las transnacionales privadas. El tercer factor tiene que ver con el gas natural. Varios países de ambos grupos poseen grandes reservas de gas, que podrían extender el período de su producción de petróleo y proporcionar a los consumidores fuentes adicionales de energía. Es urgente llegar a algún acuerdo sobre el posible comercio internacional de gas natural y sobre las formas de organización. Por último, los dos grupos tienen intereses evidentemente comunes en cuestiones de educación, investigación y desarrollo vinculadas con la industria del petróleo y con la energía en general.

Es probable que estas preocupaciones comunes se vuelvan cada vez más evidentes a medida que aumenten las exportaciones de los países ajenos a la OPEP y disminuyan las de quienes la integran. Por tanto, sería conveniente para ambos grupos intensificar las consultas y, eventualmente, crear un foro común de análisis. No obstante, un paso tal no dejaría de tener cierto significado político para los países que no integran la OPEP.

LA ELECCION DE POLITICAS

El éxito de la OPEP y la "revolución del petróleo" de 1973-1974 desencadenó una respuesta política: el Grupo Coordinador Energético (GCE), que después se convirtió en la AIE, impulsado en gran medida por iniciativa de Estados Unidos. Es razonable suponer que esta iniciativa tuviese objetivos múltiples. La creación de la AIE no sirvió solamente para defender los intereses petroleros de los consumidores; su objetivo también era servir a las metas de política exterior de Estados Unidos. A partir de la "revolución del petróleo", Europa occidental y, en cierta medida, Japón sintieron la tentación más o menos constante de llegar a un acuerdo independiente con los productores de petróleo (especialmente los países árabes e Irán) para asegurarse el abastecimiento. Ello podría resultar contrario a los intereses de Estados Unidos y, posiblemente, a los de las grandes transnacionales cuyas matrices están en ese país.¹⁵

La AIE puede verse como un intento de encerrar a los otros importadores occidentales en un marco institucional, a fin de asegurar la continuación del dominio de Estados

Unidos. De ese modo, la estructura y la organización del mercado petrolero internacional no tienen como único objeto la racionalidad y la eficiencia: también pueden ser instrumentos de control político.¹⁶ Desde un comienzo se consideró —probablemente con acierto— que el GCE y después la AIE eran un intento de crear un contra-cártel, dominado por Estados Unidos y dirigido contra la OPEP, para defender los intereses económicos de los consumidores y los objetivos de la política exterior estadounidense, y que representaba una negativa a reconocer el carácter irreversible de la "revolución del petróleo". La experiencia más reciente indica que esa descripción no resultó enteramente adecuada: la AIE funciona como un mecanismo para coordinar las políticas energéticas de sus integrantes y para estimular un uso más eficiente de la energía. Por ejemplo, es cada vez más un foro en el cual los otros consumidores occidentales de petróleo intentan disciplinar a Estados Unidos en materia de política energética y en donde cada vez más se señala que el principal problema energético mundial radica en la situación que impera en ese país, por sus extravagantes patrones de consumo y la retención de sus recursos energéticos nacionales.¹⁷

De ese modo, la AIE parece funcionar hoy en día de un modo muy distinto a las posibles intenciones de su creador, resultando más complementaria que contradictoria con la OPEP y actuando en forma crítica ante Estados Unidos en lugar de ser un instrumento de la política exterior de ese país. Sin embargo, a pesar de esta modificación del funcionamiento de la AIE, la relación AIE-OPEP da la impresión de una polarización política en el mercado mundial del petróleo, que podría llegar a generar un conflicto político en relación con el abastecimiento y los precios del producto. Para los exportadores que no integran la OPEP, esta situación ha creado algunas opciones delicadas, especialmente para aquellos que tienen vínculos estrechos con la OCDE o con Estados Unidos.

Es evidente que la iniciativa de Estados Unidos de crear, en 1974, una contraparte a la OPEP produjo una situación política muy incómoda para los países de la OCDE que eran potenciales exportadores de petróleo: Canadá, Gran Bretaña y Noruega. Estas naciones acababan de recibir grandes beneficios de la "revolución del petróleo", en la forma de una producción interna de petróleo más rentable, de mayores ingresos y de una mejor posición negociadora. En esas circunstancias, su integración en un cártel de consumidores podía parecer un signo de esquizofrenia política, sobre todo en los casos de Canadá y Noruega.¹⁸

En la primavera de 1974, el Gobierno de Noruega dio a conocer nuevos e importantes documentos sobre su política petrolera, que hacían hincapié en la conservación de los recursos energéticos, en un alto grado de participación estatal y en el completo control nacional del sector. Los principios y la ideología básica de esta política estaban de acuerdo con los de la OPEP. Por consiguiente, no sorprende que el Gobierno noruego enfatizase su comunidad de intereses con

16. Martin Saeter, "Oljen og de politiske samarbeidsformer", en *Internasjonal Politik*, núm. 2B, 1975, pp. 397-421.

17. Véase, por ejemplo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *World Energy Outlook*, París, 1977, pp. 18 y ss.

18. En el otoño de 1973, Canadá aprovechó los aumentos de la OPEP elevando de inmediato el precio del petróleo y el gas que exportaba a Estados Unidos.

14. Ali A. Attiga, "The Impact of Energy Transition on the Oil-Exporting Countries", en *Energy Options and Conservation*, op. cit., pp. 1-10.

15. Øystein Noreng, op. cit., p. 24.

los miembros de esta organización en cuestiones de producción y precios del petróleo.¹⁹ Por tanto, su integración sin reservas en la AIE podría comprometer la política petrolera recién definida.

Los objetivos explícitos de la AIE eran promover el autoabastecimiento energético del conjunto de sus miembros (no de cada país en forma individual) y mejorar las condiciones para la inversión privada en la producción de energía en la región. Estas metas, difícilmente compatibles con los principios de la nueva política petrolera de Noruega y aun con los de Canadá y Gran Bretaña, podían interpretarse como un medio de ejercer presión sobre estos países para que aceptasen una mayor producción y una presencia más activa de las empresas internacionales privadas. Después de algunas dudas, en el otoño de 1974 Gran Bretaña se integró a la AIE sin reservas explícitas, quizá suponiendo que su incorporación sólo tendría efectos marginales en su política petrolera y que, en su carácter de potencia, podría soportar con facilidad las presiones del exterior.

También Canadá se unió a la AIE sin reservas explícitas, pero después formuló algunas referentes al programa de largo plazo para estimular la inversión de los países miembros en los recursos energéticos de los demás integrantes. No obstante, fue el Gobierno federal el que resolvió ingresar a la AIE y según la Constitución canadiense, la soberanía sobre los recursos energéticos y naturales compete a las provincias. Por tanto, la AIE no pudo lograr en la práctica una influencia significativa en la política energética canadiense.

Para Noruega, el dilema era más agudo y todavía está por resolverse. El tema de la afiliación a la AIE creó grandes contradicciones en el seno del régimen noruego y del partido gobernante, el laborista. La discusión tuvo lugar pocos años después de la cuestión del Mercado Común, que también había generado contradicciones y con respecto a la cual el Gobierno, que propiciaba el ingreso de Noruega, había sido derrotado en un referéndum. Este hecho tenía relación con la integración en la AIE, dadas sus implicaciones de política exterior. En favor del ingreso pleno a la AIE se manejó el argumento de que no ingresar podía hacer aparecer que Noruega se apartaba del sistema occidental de alianzas; al no pertenecer a la CEE ni a la AIE, podría pensarse que Noruega tendría a una gradual neutralización, comprometiendo los intereses de su seguridad nacional. En contra del ingreso pleno también se argumentó desde el punto de vista de la política exterior: se sostuvo que si el pueblo interpretaba que dicho ingreso comprometía el pleno dominio nacional sobre los recursos petroleros (tema sobre el cual había un amplio consenso), el intento de forzarlo podría desencadenar una profunda polarización política con respecto a la política exterior, lo cual comprometería a su vez el papel de Noruega en el sistema occidental de alianzas y posiblemente conduciría a un mayor grado de neutralización. La embajada de Estados Unidos en Oslo impulsó en forma muy activa el ingreso pleno de Noruega a la AIE. Finalmente, el país optó por el carácter de miembro asociado, que significa su participación en todas las actividades esencia-

les y su acceso pleno a la información, sin estar comprometido previamente con el manejo de situaciones críticas y manteniendo su total soberanía en cuestiones de política energética en general y petrolera en particular.

Como país en desarrollo y ajeno a la OCDE, para México el problema de la AIE carecía de importancia. En cambio, su experiencia histórica con respecto al petróleo y su posición en el Tercer Mundo hacían más natural estrechar sus vínculos con la OPEP. Hay algunas razones para creer que el Gobierno mexicano consideró ingresar en la OPEP, pero que resolvió no hacerlo porque ello comprometería sus relaciones con Estados Unidos y afectaría su intercambio con ese país (el ingreso a la OPEP significaría la pérdida de la condición de nación más favorecida). Por consiguiente, las desventajas económicas del ingreso serían mayores que los beneficios.²⁰ Dada la evidente comunidad ideológica de la OPEP y México, quizá no deba considerarse que este asunto está definitivamente resuelto.

La experiencia reciente demuestra que aún subsisten algunos de los dilemas políticos vinculados con el petróleo y la política exterior. Se sabe que Gran Bretaña cuida celosamente su soberanía en cuestiones de política energética, tanto en el seno de la AIE como dentro de la CEE. En la primera, es uno de los principales críticos de la política energética de Estados Unidos y de sus defectos, y quizá haya desempeñado un papel de cierta importancia para impedir que la AIE se convirtiera en contraparte de la OPEP bajo la dirección estadounidense. Gran Bretaña también se enfrenta a un incómodo dilema en su política de producción. Es probable que, con su política actual, se convierta en un exportador neto de petróleo en pequeña escala en algún momento posterior a 1980 pero, a menos que ocurran importantes descubrimientos y se los explote, fácilmente podría volver a ser un importador neto en 1990. Puede considerarse que ello representa una pérdida doble, pues exportaría petróleo a precios relativamente bajos a comienzos del decenio de los ochenta y lo importaría a precios quizá mucho más altos en la última década del siglo. La solución sería limitar la producción una vez alcanzado el autoabastecimiento, alargando así el período de autosuficiencia petrolera. No obstante, ello podría resultar opuesto a los principios básicos de la AIE y se podría interpretar como una provocación hacia otros consumidores occidentales de petróleo, entre ellos Estados Unidos, comprador importante del crudo liviano del Mar del Norte.

La conducta reciente de Noruega ilustra un dilema persistente. En cierto grado, este país ha tratado de equilibrar su asociación con la AIE y sus vínculos con la OPEP. Sus contactos con esta última organización y con algunos de sus miembros están aumentando y son más regulares y sistemáticos. Hasta ahora no se han realizado consultas directas, pero hay un amplio intercambio de opiniones. En septiembre de 1978, el Gobierno de Noruega y la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) llevaron a cabo una conferencia conjunta en Oslo. Dicha conferencia tuvo una importancia política considerable, pues ambas partes subrayaron su comunidad de intereses e intercambiaron opiniones sobre temas fundamentales. Por ejemplo, la OPAEP señaló que los márgenes de utilidad relativamente

19. Ministerio de Finanzas, *op. cit.*, apéndice, p. 87. Además, el nuevo gobierno laborista británico, que se instaló a comienzos de 1974, comenzó inmediatamente a revisar la política energética del país, y optó por la participación estatal y un nivel impositivo al petróleo mucho mayor, principios similares a los de Noruega.

20. Comité de Energéticos. . ., *op. cit.*, p. 66.

altos que percibían los productores privados en la región noruega del Mar del Norte les permitían vender por debajo del precio fijado por los productores de crudo de la OPEP, cuyos márgenes son menores, lo cual hacía que el mercado tendiera a la baja.²¹ Los representantes de Noruega señalaron que un eventual "shock" de los precios del petróleo podría resultar perjudicial a los intereses tanto de los consumidores como de los productores y que, para evitarlo, debería comenzar tan pronto como fuese posible un aumento gradual del precio real.²² En opinión de Noruega, la caída del precio real del petróleo desde 1974, y particularmente desde el verano de 1977, era un hecho lamentable y debía considerarse incluso irresponsable; afectaba la economía de la propia producción noruega de petróleo en el Mar del Norte y tenía un efecto negativo en la conservación de energía y en el desarrollo de nuevas fuentes, preparando así el terreno para nuevos y graves problemas de abastecimientos y precios. La prensa noruega informó extensamente que, sobre la cuestión de los precios del petróleo, se había llegado a un entendimiento sustancial entre el Gobierno y el Ministro de Petróleo de Kuwait. Se informó que el Ministro de Petróleo noruego declaró que a su país le ayudaría un aumento de 10%.²³ También señaló la necesidad de precios más altos para extender la era del petróleo, y que la caída de los precios reales constituía una carga injustificada para los países productores de petróleo.²⁴

Este intercambio de opiniones resultó beneficioso para Noruega, en la medida en que le permitió conocer puntos de vista críticos de otros productores. Para los países de la OPAEP, y por su intermedio para los de la OPEP, puede haber resultado útil recoger algún apoyo con respecto al tema de los precios. Se cree que Kuwait desempeñó un papel activo en la reunión de la OPEP que se realizó en Abu Dhabi en diciembre de 1978, donde se fijaron aumentos graduales de precios para el año siguiente que, en promedio, llegaron a 10%. Esto no significa que Noruega, o la reunión de Oslo, hayan sido los instigadores de ese aumento, pero debe subrayarse que éste contaba con el apoyo moral de un productor ajeno a la OPEP y con fuertes vínculos con la OCDE. Noruega comentó después, oficialmente, que el aumento de Abu Dhabi era muy justificado. En la misma conferencia de Oslo se acordó mantener consultas más regulares entre Noruega y la OPAEP, así como con la OPEP.

En la primavera de 1979, Estados Unidos solicitó a Noruega que llegase a un acuerdo de largo plazo para abastecer de petróleo a Israel, para compensar la caída de las entregas de Irán. Estados Unidos se había comprometido en el acuerdo de Campo David a asegurar el abastecimiento de petróleo a Israel, pero la legislación de aquel país le impide exportar petróleo. Para cumplir su compromiso, el Gobierno debía proponer una nueva legislación o lograr que otro país lo asumiese. Se cree que México recibió un pedido similar y se negó a satisfacerlo, a pesar de que ya exportaba pequeñas cantidades de crudo a Israel. Dado el fuerte sentimiento proisraelí de la población y el parlamento noruegos, Estados Unidos podría suponer una reacción más favorable.

21. *Norway-OAPEC Conference*, Oslo, septiembre de 1978. Comentarios del subsecretario general de la OPEP, Fadhil Al-Chalabi.

22. *Ibid.*, discurso del ministro de Petróleo y Energía de Noruega, Bjartmar Gjerde.

23. *Dagbladet*, 28 de septiembre de 1978.

24. *Arbeiderbladet*, 28 de septiembre de 1978.

Sin embargo, el pedido estadounidense colocó al Gobierno noruego en una situación muy incómoda. Las razones para ello eran las posibles consecuencias de una eventual nueva guerra en el Cercano Oriente, el temor de comprometer las relaciones de Noruega con la OPAEP y con la OPEP, así como con el Tercer Mundo en general, y también que al asumir el compromiso solicitado se alinearía inequívocamente al país con las naciones occidentales consumidoras de petróleo ante los ojos del mundo y de la propia Noruega. En la actualidad, esta nación tiene relaciones ambiguas tanto con la AIE como con el tándem OPEP-OPAEP. En parte, esta ambigüedad puede ser el resultado de una astuta estrategia para no comprometerse demasiado con ninguna de las partes. También refleja el profundo dilema y la división de intereses en el mercado petrolero mundial entre la OCDE y la OPEP. Ambos grupos de intereses son igualmente legítimos para Noruega, lo cual le permite desempeñar un papel especial en el mercado: el de mediador entre productores y consumidores. Ese papel resulta aceptable para la OPEP y la OPAEP, pero no es tan claro que opinen lo mismo los países de la OCDE, sobre todo Estados Unidos.

La experiencia reciente también le ha enseñado a México algunos de los problemas que acarrea la condición de exportador de petróleo. Es evidente, desde todo punto de vista, que los recursos energéticos de México son muy valiosos para Estados Unidos, sobre todo a medida que aumenta la probabilidad de que se generen problemas de abastecimiento desde otras regiones. Por tanto, la política petrolera mexicana está estrechamente vinculada con su política global hacia Estados Unidos. El petróleo y el gas le dan a México una buena posición negociadora. No obstante, México debe resolver urgentes problemas económicos y sociales, que serían más fáciles de resolver si Estados Unidos participara en forma activa en su solución. Como se dijo, la seguridad de su abastecimiento otorga al petróleo mexicano valor político además del comercial. Es muy legítimo que el Gobierno mexicano utilice esta renta política para resolver los urgentes problemas económicos y sociales en el momento de definir su política de exportación de petróleo. En realidad, desde su punto de vista sería ilegítimo que no lo hiciera, puesto que ello significaría desperdiciar recursos políticos. Por consiguiente, es lógico suponer que los países que quieran recibir petróleo mexicano tendrán que ayudar a solucionar los problemas demográficos y de empleo de México, aceptando por ejemplo inmigrantes o exportaciones industriales para estimular la industrialización del país.

La experiencia reciente de México indica que en Estados Unidos no hay una comprensión cabal sobre estos aspectos. En primer lugar, en México se tiene la impresión generalizada de que Estados Unidos desea grandes cantidades de petróleo mexicano, pero ninguna inmigración y pocos productos industriales de ese origen.²⁵ En segundo lugar, Estados Unidos no se adapta a las necesidades mexicanas ni siquiera en el campo de la exportación energética. Es evidente que a México le interesa diversificar sus exportaciones petroleras, en tanto que su gas natural sólo puede salir hacia Estados Unidos. Las negociaciones sobre el gas mexicano se rompie-

25. Véase, por ejemplo, George W. Grayson, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", en *Foreign Policy*, invierno de 1977-1978, pp. 65-89.

ron debido a diferencias sobre el precio.²⁶ Sin embargo, la ruptura de las conversaciones puede interpretarse como un síntoma de que Estados Unidos no está especialmente interesado por recibir gas mexicano. Su abastecimiento interno de gas parece más seguro que el de petróleo; importar grandes cantidades de gas mexicano le exigiría cierto esfuerzo de adaptación. En cambio, parece que a Estados Unidos sólo le interesa adquirir en México grandes cantidades de petróleo. Los intereses resultan, así, contradictorios.

A México le interesa fundar su relación con Estados Unidos no sólo sobre el petróleo, sino más bien sobre una base global que le ayude a resolver sus problemas económicos y sociales. La política de Estados Unidos parece no tender a una relación global (por ejemplo, aceptar inmigrantes y otras importaciones) sino a una basada solamente en el petróleo. En la medida en que es probable que surjan problemas de abastecimiento en otras regiones, puede esperarse que Estados Unidos cambie su actitud y comprenda mejor la posición mexicana. En una actitud realista Estados Unidos no puede esperar grandes cantidades de petróleo mexicano si no contribuye significativamente a la solución de los problemas económicos y sociales de México. Mientras tanto, éste podría tomar mayor conciencia de su condición de país del Tercer Mundo e identificarse cada vez más con la OPEP. En una situación de estrechez petrolera mundial, una actitud de este tipo resultaría muy persuasiva para que Estados Unidos comprendiera la necesidad de enfrentarse a los problemas mexicanos. Hoy en día hay síntomas obvios de que Estados Unidos está reevaluando toda su política con respecto a México. Es probable que los sucesos del Cercano Oriente tengan alguna influencia en esta actitud.

En resumen, los exportadores ajenos a la OPEP que tienen vínculos estrechos con los países de la OCDE se enfrentan a nuevos y delicados problemas políticos. En ciertos aspectos, estos nuevos problemas podrían implicar contactos más cercanos con la OPEP, debido a la interdependencia señalada y a que tales contactos puedan resultar un instrumento eficaz de presión sobre los países de la OCDE. Por supuesto, el aspecto más importante es el propio precio del petróleo. Dada la mezcla de intereses petroleros y económicos de otro tipo de México y Noruega, a estos países no les conviene que surja un problema grave de abastecimientos y precio, sino una evolución relativamente gradual del precio del petróleo, que permita una transición paulatina hacia nuevas fuentes energéticas en el seno de una economía mundial estable. A Gran Bretaña, dada la perspectiva de un autoabastecimiento petrolero durante un período limitado, le interesa que ese eventual problema no ocurra, o que ocurra lo antes posible. Para este país, la cuestión consiste en que el precio real del petróleo en la década de los noventa no debe superar el precio real de los ochenta, y también le conviene que se estimule con eficacia, cuanto antes, la conservación de la energía y el desarrollo de nuevas fuentes energéticas. Otro aspecto importante es la política de producción; parece que a los exportadores ajenos a la OPEP les interesa cada vez más ampliar el período de utilización de sus recursos petroleros. Una tercera preocupación es la organización industrial del sector, aspecto en el cual esos exportadores, incluidos Canadá, Gran Bretaña y Noruega, han optado, aparentemente, por un mayor grado de participación estatal.

26. Comité de Energéticos. . . , *op. cit.*, p. 84.

En todos estos puntos se presenta un conflicto de intereses con la AIE y, en especial, con Estados Unidos. Ambos expresan el deseo de precios constantes de la energía, de una mayor producción de petróleo fuera de la OPEP y de una intervención más intensa del capital privado en el desarrollo de los recursos energéticos. A menos que ocurra una grave crisis internacional, es poco probable que este conflicto de intereses lleve a un enfrentamiento abierto. Sin embargo, quizá el problema consista en una escasez crónica o creciente; en esa situación, puede sostenerse que el abastecimiento complementario de países ajenos a la OPEP, como México y Noruega, resultaría de gran ayuda.²⁷ Si se dan esas circunstancias, estos países se encontrarían en una situación políticamente incómoda, que exigiría alcanzar un equilibrio más explícito entre sus intereses petroleros y sus otros intereses económicos.

La crisis de Irán durante el invierno de 1978-1979 creó una situación apremiante, similar, en parte, a la que algunos observadores prevén para el decenio de los ochenta. Hasta ahora, parece que tanto los productores de la OPEP como los que no la integran resisten las presiones exteriores sobre sus políticas energéticas. Si surgiera una crisis más aguda, menos transitoria que la de Irán en 1978-1979, la presión sobre países como Canadá, México y Noruega podría alcanzar proporciones insostenibles. Es muy fácil que estas presiones resulten contraproducentes y desencadenen un "nacionalismo petrolero" más agudo. En caso de una grave presión extranjera, la experiencia histórica de México con respecto al petróleo y su condición de país en desarrollo podrían hacer que la afiliación a la OPEP fuese una opción natural. En cuanto a Noruega, su experiencia histórica de dominación extranjera y su condición de exportador de materias primas y productos semiterminados haría muy natural la existencia de contactos más estrechos con la OPEP.²⁸ Por otra parte, en algunos sectores del partido laborista y del Gobierno noruegos hay una gran simpatía ideológica por la OPEP, que podría tener una importancia crucial en caso de fuertes presiones extranjeras.

Al mismo tiempo, los contactos entre los países de la OPEP y algunos exportadores que no la integran se están volviendo mayores y más sistemáticos. Alrededor del océano Atlántico se está construyendo una constelación muy interesante, que toma la forma de contactos más regulares entre las empresas petroleras nacionales de Venezuela (Petroven), Canadá (Petrocanada), Gran Bretaña (BNOC) y Noruega (Statoil). La iniciativa fue venezolana y provino de Petroven. En este nivel, las discusiones no son tan delicadas desde el punto de vista político como podrían serlo si se realizasen entre gobiernos, y resultan un buen sustituto de estas últimas. Recientemente hubo también cierta participación mexicana por intermedio de Petróleos Mexicanos. Esto podría resultar un precedente para contactos más cercanos entre las compañías petroleras nacionales de los exportadores que no integran la OPEP y las de los países que la integran. Para marzo de 1979 se había planeado una reunión, cuyo anfitrión sería Tony Benn, ministro de Energía británico, con sus colegas de Venezuela, Arabia Saudita, Kuwait, México, Canadá y Noruega. Es obvio que uno de los temas sería el

27. Fundación Rockefeller, *International Energy Supply: A Perspective from the Industrial World*, Nueva York, 1978, pp. 5 y ss.

28. Dankwart A. Rustow y John F. Mugno, *OPEC: Success and Prospects*, New York University Press, Nueva York, 1977, p. 115.

análisis de los precios y la producción. La reunión se pospuso debido a la crisis de Irán y a la reunión extraordinaria de la OPEP sobre aumentos de precio. En todo caso, aquella reunión hubiera significado un gran adelanto en materia de contactos entre exportadores de la OPEP y fuera de ella. Que ello ocurra parece, simplemente, una cuestión de tiempo.

Los contactos ya contribuyen a una cierta "fertilización cruzada" intelectual entre ambos grupos de países; ya hemos señalado la importancia de la conferencia Noruega-OPAEP. Esto no sólo significa que los países ajenos a la OPEP quizá comiencen a pensar y actuar en forma más parecida a como lo hacen los de la OPEP, sino también que éstos pueden aprender algo de aquéllos. Es obvio que ambos grupos pueden aprender en el intercambio sobre cuestiones de política, comercialización y administración petroleras, pero en conjunto los países de la OPEP obtendrían grandes beneficios de un conocimiento más preciso de la economía y la administración comercial de algunos exportadores que no la integran, así como de su mayor madurez y experiencia industrial.

Según el horizonte temporal que se considere, lo anterior podría tener dos efectos políticos distintos. En el corto plazo, al adquirir más experiencia industrial y un conocimiento más preciso de los mercados energéticos de la OCDE, los países de la OPEP estarían en mejores condiciones de defender sus intereses inmediatos; en especial, de aumentar el precio real del petróleo y de adoptar con mayor eficacia una estrategia de industrialización apoyada en el petróleo. En el largo plazo, al comprometerse más estrechamente con países de economías más diferenciadas, los estados de la OPEP podrían llegar a comprender mejor la complejidad de la economía mundial y sus diversas exigencias. En esta perspectiva, los vínculos entre la OPEP y los exportadores que no la integran no sólo beneficiarían a ambas partes sino que, en el largo plazo, también redundarían en ventajas para los consumidores de petróleo. Incluso podría sostenerse que a los consumidores les convendría que algunos países que no integran la OPEP, como México y Noruega, se uniesen a ella, lo cual ampliaría su base y le daría una visión más general de los problemas económicos y energéticos mundiales. Sin embargo, esto exigiría una comprensión de la interdependencia entre los países de la OPEP y de la OCDE más completa que la que parece prevalecer en ciertos gobiernos de las naciones consumidoras, sobre todo en el de Estados Unidos.

No obstante, la política de este país frente a la OPEP ha oscilado a lo largo del tiempo. Hay razones para pensar que, hasta 1973, el Gobierno estadounidense estimuló la acción de la OPEP, puesto que deseaba mayores precios del petróleo para poner fin a la desventaja competitiva que le ocasionaban los precios del mercado mundial, inferiores a sus precios internos. Sólo comenzó a considerar a la OPEP como un adversario después de 1973, cuando la organización logró, quizá, más éxitos que los previstos por el Gobierno de Estados Unidos. Las razones para ello fueron fundamentalmente políticas, puesto que el aumento de precios de 1973-1974 afectó a este país en forma muy moderada. Se consideró que sería muy negativo el efecto potencial de la OPEP en las relaciones con Europa Occidental y Japón, así como el precedente que constituía para otros países en desarrollo exportadores de materias primas. Es de esperar

que en la situación actual, después del aumento de Abu Dhabi, la crisis de Irán y los nuevos aumentos de la primavera de 1979, el Gobierno de Estados Unidos haya aprendido que resultará muy difícil quebrar la OPEP, y que es probable que esta organización tenga por delante un camino sin tropiezos durante el resto de este siglo, a menos que cometa errores graves. Este podría ser el momento apropiado para que la política de Estados Unidos en relación con la OPEP adopte un nuevo curso. Es posible que, dentro de pocos años, la política de Estados Unidos estimule a grandes exportadores ajenos a la OPEP, como México y Noruega, a integrarse en esa organización. En ese caso, desaparecerían los obstáculos políticos para que estos países se afilien a la OPEP; que ésta los admita es otra cuestión. En todo caso, los antecedentes de México y Noruega indican que no es probable que acepten un papel de rehenes de Estados Unidos en el seno de la OPEP.

Por último, si se analizan con realismo las tendencias del abastecimiento mundial del petróleo, se verá que a principios del decenio de los noventa varios de los exportadores que no integran la OPEP serán abastecedores de cierta importancia, en tanto que algunos de sus integrantes podrían estar entonces en un proceso de disminución de sus exportaciones. Con las tendencias actuales y a menos que se produzcan importantes descubrimientos, para 1990-1995 podrían ser bastante pequeñas las exportaciones de Argelia, Irán, Indonesia y, posiblemente, Venezuela. La oferta complementaria deberá provenir, en buena medida, de exportadores ajenos a la OPEP, en especial México y Noruega. Si estos países permanecen fuera de la organización serán necesarias consultas continuas para impedir que el mercado del petróleo se comporte como los mercados corrientes de productos básicos, es decir, con grandes fluctuaciones de precios ocasionadas por cambios relativamente pequeños de la oferta y la demanda. La experiencia demuestra que el precio del petróleo es un factor determinante de la estabilidad de la economía mundial; una gran inestabilidad de ese precio no le conviene a nadie.

Por otro lado, la experiencia también indica que el precio internacional del petróleo tolera razonablemente bien su fijación administrativa, ya sea por parte de un cártel de empresas petroleras integradas, ya por un grupo de países productores.²⁹ Este sería, por consiguiente, un argumento para integrar en la OPEP a todos los principales países exportadores, para hacerla tan representativa como fuese posible. Por otra parte, a los países consumidores les conviene que se integren en la OPEP los exportadores que tienen intereses económicos diferenciados. Desde 1973-1974 han disminuido mucho las estimaciones sobre producción y uso de otras fuentes de energía, como la nuclear y el carbón. Ello significa que, muy probablemente, el petróleo conservará su importancia económica y política, por lo menos durante lo que resta de este siglo. Desde este punto de vista podría resultar conveniente para la estabilidad de la economía mundial que la OPEP sea lo más representativa posible y, por consiguiente, que algunos de los exportadores que no la integran se incorporen. Mientras tanto, quizá los exportadores ajenos a la OPEP pudiesen formar un club, "Amigos de la OPEP". □

29. Fadhil Al-Chalabi, "The Administrable Nature of Pricing OPEC Oil", en *OPEC Review*, septiembre de 1978, pp. 21-42.