

El petróleo, diplomático en Centroamérica

Graciela Álvarez Loera

El petróleo en México se ha mostrado en el último lustro como uno de los elementos más importantes en la determinación de nuestra independencia (dependencia) económica y un elemento que proporciona materialidad a la sutil diplomacia, que inmersa en la complejidad internacional intenta sostener los principios de autonomía y paz, de los cuales depende no sólo nuestro desarrollo y el de la zona latinoamericana, sino incluso su pacificación, es decir la posibilidad de existencia.

Entre los muchos aspectos que integran el conflictivo panorama regional la crisis centroamericana, ocupa un primer plano y dentro de ella, hay un matiz menos dramático que la guerrilla o la posible invasión militar a la zona por parte de potencias interesadas; este matiz es la crisis energética de América Central, en la cual el papel del petróleo, como elemento de la política exterior ha sido esencial. Al lado de Contadora, la cooperación mexicana para resolver los conflictos centroamericanos ha sido importante, y es dentro de este contexto que se inserta el Programa de Cooperación Energética de México y Venezuela para América Central y el Caribe, comúnmente llamado (mal llamado) Acuerdo de San José. El cual analizaremos, haciendo algunas referencias a sus antecedentes.

a) La crisis energética en Centroamérica.

Según un informe en la CEPAL, concerniente a la situación económica de América Central⁽¹⁾ para ayudar al desarrollo del istmo centroamericano debe darse prioridad al conjunto agricultura - industrialización y ello requiere de proyectos y acuerdos de cooperación y ayuda regionales, en ramas estratégicas, tales como la producción de energía, donde los países centroamericanos están "obligados" a utilizar para los próximos años, casi la mitad

de sus inversiones públicas, para impulsar fuentes alternativas de energía, esto es para reducir su dependencia del exterior en esta materia y poder responder a sus crecientes necesidades durante los próximos veinte años, para lo cual deberán quintuplicar su capacidad de producción, pero al mismo tiempo se acrecienta su necesidad de ayuda financiera y técnica para desarrollar la industria petrolera y los procesos de refinación así como el desarrollo de nuevas fuentes de energía del tipo no tradicional, como la derivada de la caña de azúcar y la biomasa.

Si la crisis energética de centroamérica es un elemento que agudiza política y económicamente su situación, al respecto no difiere mucho de la provocada en otros países pobres importadores de petróleo, basta decir que en 1973 los países subdesarrollados (psd) no productores de petróleo, gastaron el 13% de sus divisas para sus compras petroleras, en tanto que para 1980 esta factura se elevó hasta el 25% de su presupuesto. En 1981 el valor de las importaciones petroleras de la psd, ascendió al 95% del déficit de su balanza de pagos. Comparando estos datos con el gasto norteamericano en importaciones petroleras, que apenas llega al 5% de su P.I.B., nos podremos dar mejor cuenta de que el aumento de precios del petróleo, afecta de manera más drástica a los p.s.d. que a los países industrializados que son los mayores consumidores de energéticos petroleros.

Además de lo anterior, recientemente se fueron presentando otros problemas que afectaban a la región, por ejemplo: de 10 barriles de petróleo importado por los países latinoamericanos, ocho venían de regiones diferentes, sobre todo del Oriente medio y de Africa, hecho ridículo en una región eminentemente exportadora de petróleo, lo cual únicamente beneficia a las compañías transportadoras, casi todas ellas propiedad de las grandes empresas transnacionales.

1. Situación económica de Centroamérica doc. TD/B/C7/1982.

Según, el Secretario de la SEPAFIN, el verdadero problema energético en América Latina consiste en la posibilidad de diversificar sus fuentes energéticas tanto renovables, como no renovables, ya que si bien el potencial energético de la región es muy grande, faltan recursos financieros y existen grandes dificultades en la transferencia de tecnologías, además de que "el reciclaje de fondos petroleros, dejados en los Bancos de los países industrializados no les sirven a los p.s.d., que al contrario ven crecer sus deudas; la verdadera necesidad de los p.s.d. es la creación de un mecanismo que ligue la transferencia de recursos financieros, tecnológicos a proyectos específicos para aumentar y diversificar, las fuentes de energía de los países importadores de petróleo. Estos países poseen recursos geotérmicos o de carbón que esperan capitales y tecnología para substituir al petróleo y así liberar a los p.s.d. del comercio del petróleo, que se ha vuelto muy caro, para dejarlo a los otros países".⁽²⁾

Esta declaración fue hecha en el curso de la Reunión anual de Ministros de Energía de la OLADE, en 1979, durante la cual Venezuela, invitó a México a participar en

2. José A. De Oteyza, Reunión de Ministros de Energía de la OLADE. San José de Costa Rica, 7 junio de 1979. mimeo.



un programa de cooperación energética en favor de los países de América Central y el Caribe, a fin de incrementar la cooperación que desde 1975, Venezuela había aportado y así constituir un motor para los esfuerzos de cooperación regional y apoyar al mismo tiempo a la OLADE, que de ambicioso proyecto se había convertido únicamente en un organismo consultor.

Posteriormente y en ocasión de la visita a Costa Rica, de los Presidentes de México y Venezuela, ante la presencia como testigo de Rodrigo Carazo, Presidente de Costa Rica, los Presidentes de México y Venezuela firmaron la Declaración Conjunta que instituye el Programa de Cooperación Energética para Centroamérica y el Caribe, el cual pasaremos a analizar; previa aclaración de que a pesar de que comúnmente es llamado "Acuerdo de San José", no cumple con los requisitos para ser considerado como tal, pues si bien el artículo 89 de nuestra Constitución Política, en su fracción X otorga facultades al Presidente de la República para "dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras", la segunda parte del mismo artículo supedita dicha atribución a que dichos actos sean sometidos "a la ratificación del Congreso Federal", para que un Acuerdo o Tratado cumpla jurídicamente con los requisitos de existencia y validez deberá ser aprobado por el Senado (art. 76 Constitucional) y posteriormente ser promulgado y publicado en el Diario Oficial. Dicha declaración, no siguió este procedimiento constitucional, por lo que no puede ser considerado como un Acuerdo Internacional, sino solamente, en rigor, una Declaración Conjunta de dos Jefes de Estado, que ha servido como marco de referencia para definir ciertos aspectos de su política de exportación de energéticos.

Elementos Fundamentales del Programa,

Venezuela y México ofrecen a nueve países centroamericanos y caribeños proveer el petróleo que requieran para su consumo interno abasteciéndoles hasta el volumen que requieran importar. Este aprovisionamiento, será proporcionado al 50% por cada país "donador" u "oferente" y hasta por un volumen de 160 mil barriles diarios.

El precio del petróleo dependerán de las prácticas comerciales usuales en el mercado internacional, y sobre la base de contratos establecidos de manera bilateral entre cada uno de los países consumidores y por otra parte con México o Venezuela.

El mecanismo de ayuda financiera que instrumenta el Acuerdo de San José, consiste en que los países oferentes otorgan un crédito de hasta por el 20% del monto de su factura petrolera, con una tasa de interés anual de 2% y un plazo de 20 años, cuando el crédito sea destinado al financiamiento de proyectos de desarrollo

energético, con la finalidad de promover los esfuerzos para racionalizar el consumo petrolero e incrementar la producción doméstica de energía. Así mismo los países exportadores de petróleo han propuesto que en la medida de lo posible, el transporte del energético sea efectuado por la Compañía Naviera NAMUCAR. (Compañía Naviera Multinacional del Caribe).

Aspectos Jurídicos

El origen del Programa de Cooperación que Venezuela y México han puesto en marcha, después de la Declaración Conjunta de sus dos Presidentes (1980). Este origen explica que el texto exprese sobre todo aspectos "comerciales" y de funcionamiento técnico que aspectos "jurídicos" que se encuentran ocultos e incluso "olvidados". Al parecer este "Acuerdo" posee las características comunes a los nuevos instrumentos internacionales redactados en términos "voluntariamente vagos" a fin de permitir una interpretación evolutiva, indicando los objetivos deseables, más que comportamientos necesarios, perdiendo así en claridad lo que se gana en flexibilidad... los p.s.d. manifiestan una predilección por estos instrumentos. Se conforma así una "quasi-legislación" internacional.⁽³⁾

Por lo anterior no se puede hablar, en sentido clásico, de obligaciones y derechos en este Acuerdo, pero si es posible distinguir elementos jurídicos importantes tales como:

Los fines; las partes oferentes reconocen su deber de solidaridad con los otros países subdesarrollados, su deber de contribución a la instauración de un nuevo orden económico internacional, y sobretodo de manera más precisa el respeto a sus compromisos con el grupo de los 77 y todas sus posiciones de relación a la revaloración de los productos básicos en el mercado internacional. Pudiéndose decir que esta referencia a los conceptos de "nuevo orden" en lo concerniente a la cooperación y al desarrollo, permite enmarcar este Acuerdo, a partir de sus fuentes, dentro del derecho económico, lo que delimita sus finalidades.

Los miembros del Acuerdo son los países cuyo territorio se encuentran en Centroamérica y el Caribe, distinguiendo dos categorías: a) donadores y b) beneficiarios.

Los primeros son México y Venezuela y los segundos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Barbados, Jamaica y República Dominicana. Belice fue sujeto de la condicionante de obtener plenamente su independencia de la Gran Bretaña a fin de obtener los beneficios de este Programa, condición impuesta a la fecha de la signatura de la Declaración). Dichos países constituyen las partes del "Acuerdo".

Otras características jurídicas, que conviene destacar son: — el período de vigencia del "Acuerdo", fijado en un año con posibilidad de renovación, en caso de acuerdo de las partes. — el reconocimiento de los contratos comerciales firmados por las partes, de manera separada, previa o posterior al "Acuerdo", como los instrumentos jurídicos que regirán las transacciones petroleras y financieras. Esta característica aparece como una medida que permite a los oferentes, conservar el control de sus entregas petroleras, y por que no decirlo, de su influencia en la región. Estos contratos país por país, permiten también la adaptación del suministro a las necesidades energéticas de cada uno de ellos así como la adaptación a los frecuentes cambios en el mercado petrolero y la posibilidad de someter el suministro a las condiciones de oferta y demanda sobre todo en el caso de que la demanda rebase el límite de los 160 000 barriles por día contemplados en el Programa.

Las condiciones del crédito, así como las calidades del petróleo y su volumen se han dejado en el "Acuerdo" bajo el poder de decisión de las instituciones financieras de los países oferentes. Pero es dentro de la evaluación de los proyectos de desarrollo, donde se da de una manera más evidente una reglamentación, o lineamientos expresos, al menos dentro del Programa, para evitar que un objetivo de tal envergadura como la cooperación internacional sea manejada por el poder de las empresas petroleras, (aunque estas sean estatales, como Pemex y Petroven) y de las Bancas Centrales, desplazando a las instancias avocadas a las cuestiones internacionales, como los Ministerios o Secretarías que debido a su vocación y atribuciones, al menos se encuentran inmersas dentro de la especificidad de las relaciones interestatales.

Aspectos Financieros

La parte financiera del Programa es desarrollada por las siguientes instituciones: el Fondo de Inversiones de Venezuela y el Banco de México, que depositan el 30% de la factura petrolera de cada país en sus Bancas Centrales, para que dichas instituciones instrumenten dos tipos de financiamiento:

1. Financiamiento de la Balanza de pagos.

En este caso los países oferentes depositan en la Banca Central del país beneficiario, el monto del crédito, en forma de "certificados de crédito", 50% en moneda del país oferente y 50% en dólares americana[^] nos. Este tipo de financiamiento se hace con una tasa de interés del 8% ya un plazo de 5 años (el acuerdo inicial determinaba una tasa de interés del 4 %) debiendo reembolsarse en pagos trimestrales.

2. El financiamiento de proyectos para el desarrollo. En este caso las condiciones son más flexibles: la tasa de interés es del 6% y el plazo de reembolso de

3. Pellet A. *Le droit du développement - Que sais-je?* No. 1731 ed. PUF 1978- pág. 75.

20 años (la tasa original era de 2%). Una ventaja más de este financiamiento es que el reembolso se hace en moneda local, no afectando negativamente la balanza de divisas del beneficiario del crédito.

El procedimiento financiero, queda al arbitrio de las instituciones financieras mencionadas, que ejercen un poder discrecional al respecto pues no existe reglamentación en el "Acuerdo" por lo que se remite a las prácticas financieras corrientes entre las Bancas, lo que permite oponer las mismas objeciones jurídicas y políticas que en el caso de los contratos de suministro petrolero. Las ataduras que pueden implantarse en este caso, es que los préstamos estén supeditados a la compra de materiales o servicios, al país oferente.

En relación con la ayuda financiera, el Fondo de Inversiones de Venezuela, depositó 1.239.3 millones de bolívares, es decir 286 millones de dólares en las Bancas Centrales de sus contrapartes Centroamericanas y caribeñas,⁽⁴⁾ durante el año de 1980. Respecto a la parte mexicana no se encontraron disponibles los datos.

Ejecución del Programa

El Programa fue puesto en vigor (en marcha) inmediatamente después de la firma de la Declaración Conjunta de referencia, esto es el 3 de agosto de 1980. El volumen entregado ha sido inferior al ofrecido (ver cuadro) debido a que los países centroamericanos tienen aun en vigor diversos contratos de abastecimiento con compañías transnacionales por lo que no han podido beneficiarse totalmente del "Acuerdo", esto por una parte, y por la otra debido a una razón técnica, a saber: se requieren ciertas adaptaciones en las refinerías para procesar los "brutos" de México y Venezuela, generalmente más "pesados" que los ofrecidos por las transnacionales.

Petróleo entregado dentro del marco del Programa de Cooperación energética con América Central y el Caribe.⁽⁵⁾

Volumen exportado	1980	1981 barriles/día	
		1er trim'	2o. trim.
México	13,300	51,300	63,000
Venezuela	97,554	82,400	77,550

Las difíciles condiciones económicas y políticas de los países tanto oferentes como receptores del "Programa", han ocasionado que en las renovaciones anuales, que se han sucedido, hayan variado algunos aspectos incluidos en el "Acuerdo" original. Estos cambios se refieren

4. *La cooperación energética de Venezuela. Ed. Ministerio de Energía y Minas. Caracas, Ven. 1981.*
 5. *La cooperación energética en Venezuela, oo. cit.*

específicamente a las condiciones del financiamiento, en los que las tasas de interés se han incrementado en los préstamos, para equilibrar la balanza de pagos, estos fueron incrementados de su tasa original (4%) a la actual del 8%, en tanto que el interés impuesto para los créditos destinados al desarrollo económico se elevó del 2% original, al 6% de 1984. En este rubro se mantuvo el período máximo de reembolso, es decir 20 años.

Es en el aspecto ejecutivo en donde se notan las interferencias y presiones políticas y económicas que, aunadas a las imperfecciones jurídicas, convierten en menos "segura" la conclusión del "Acuerdo", así tenemos que Nicaragua ha visto en varias ocasiones suspendidas sus entregas petroleras, por causas tanto financieras como es el caso de la suspensión ordenada por Venezuela y México de manera separada, y por causa del no cumplimiento de pagos diversos de Nicaragua a sus proveedores petroleros, y la más reciente por causa del bloqueo estadounidense a un buque tanque que proveniente de Ecuador, debía suministrar petróleo a Nicaragua.⁽⁶⁾

A pesar de lo anterior la cooperación sur-sur se muestra como el método más viable para que el intercambio tanto de productos como de servicios resulte equitativo y beneficio para los países menos desarrollados. Al mismo tiempo estos "Acuerdos" muestran la importancia de que dicha cooperación sea revestida de formas jurídicas más precisas que salvaguarden los "Acuerdos", de los vaivenes financieros y políticos, al menos en una proporción que satisfaga las finalidades de cooperación que deberán ser prioritarias y visualizadas a largo plazo.

6. *La jornada, Méx. 23 de marzo de 1985 pág. 13. * El análisis presentado comprende los acontecimientos hasta el 30 de marzo de 1985.*

