



PLENA SOBERANÍA PETROLERA 1

LA CUESTIÓN PETROLERA

Bernard Mommer

Fondo Editorial
Darío Ramírez

1ª. edición en español: Asociación de Profesores
de la Universidad Central de Venezuela y Trópikos, Caracas: 1988
2ª. edición en español: Ediplus, Caracas: 2008

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este material por cualquier medio, sea mecánico, electrónico o fotocopia sin la autorización expresa del autor y/o editor.

© Bernard Mommer

© de esta edición, corregida por el autor: Fondo Editorial Darío Ramírez, 2010

Depósito legal: lf86220100701115

ISBN: 978-980-FALTA

Traducción: Lucía Eitel

Traducción de «Petróleo subversivo»: Marireyna Rojas Serra

Diseño de colección y cubierta: Idanis Pozo

Producción editorial: Estela Aganchul

Impreso en Venezuela / *Printed in Venezuela*

NOTA DE LOS EDITORES

Desde su primera edición en 1988, *La cuestión petrolera*, escrito por Bernard Mommer, se cuenta como un texto de imprescindible consulta en el campo de la economía política, al develar el papel que juega el petróleo como factor de poder en el contexto geopolítico mundial –y en el caso venezolano en particular–, demostrando del mismo modo cómo el ejercicio de las decisiones soberanas de los pueblos han sido motivo de guerras, golpes de Estado y una gama de injerencias por parte de los poderes imperiales.

Es por ello que el Fondo Editorial Darío Ramírez inicia con el presente libro la colección *Plena Soberanía Petrolera*, dirigida a promover el estudio y la discusión acerca del tema energético, eje fundamental de la Revolución Bolivariana que lidera el presidente Hugo Chávez Frías, para la construcción del socialismo.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
1. EL PETRÓLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	25
La renta del suelo	25
La partida de agotamiento	34
'Valor intrínseco' y renta absoluta	40
El proceso de monopolización en la industria petrolera estadounidense	46
Control estatal de la producción y conservación del petróleo	53
2. RENTA DEL SUELO, LIBRE CAMBIO E IMPERIALISMO	67
3. EL PETRÓLEO EN VENEZUELA	73
De la libre propiedad estatal a la propiedad nacional	73
Propiedad nacional estatal, renta del suelo e impuestos generales	87
El fifty-fifty	99
4. EL PETRÓLEO EN EL MEDIO ORIENTE	115
La concesión D'Arcy en Irán	116
Las concesiones de la IPC en Irak	123
La concesión de la APOC de 1933 en Irán	132
Arabia Saudita, Kuwait, Bahrain y Qatar	134
El Cartel Internacional del Petróleo	135
5. LA PREHISTORIA DE LA OPEP	139
La nacionalización de la AIOC en Irán	139
El fifty-fifty en Arabia Saudita	145
El Consorcio Internacional en Irán	148
Mr. Proudfit's fifty	149
El fin del fifty-fifty en Venezuela	160
El pacto de caballeros de El Cairo	172
6. LA OPEP EN LOS AÑOS SESENTA	181
Control de producción internacional, Venezuela y la OPEP	181
Precio de realización, precio cotizado y precio	188
de referencia fiscal	188
La regalía como costo de producción del propietario	194
Las negociaciones y su resultado. La renta absoluta del suelo	198
Desarrollo general de la OPEP en los años sesenta	206
Renuncia de áreas ociosas de las antiguas concesiones	207
Política de renta	209

Avance de los países petroleros en la producción	211
Conservación	216
Ganancias extraordinarias, soberanía y renta del suelo	217
Resumen y panorama	225
7. EN TORNO A LA COMPRESIÓN, INCOMPRESIÓN	
Y AUTOCOMPRESIÓN DE LA OPEP	229
La OPEP vista por los países consumidores	230
La OPEP como asociación de terratenientes recaudadora de rentas	231
La OPEP como asociación de Estados recaudadores de impuestos	236
La autocompresión de la OPEP	244
8. LA CRISIS PETROLERA INTERNACIONAL	251
Condiciones políticas de la crisis petrolera internacional	251
en el mundo árabe	251
Desarrollo del mercado mundial	253
Comienzo de la crisis internacional del petróleo: la renta diferencial en el Mediterráneo (Libia 1970)	257
Los acuerdos de Teherán y Trípoli 1971	263
Apreciación de los acontecimientos de 1970/1	266
Participación de los países petroleros en el capital de las antiguas concesiones	274
Reversión de las concesiones en Venezuela	279
Desenvolvimiento ulterior y culminación de la crisis petrolera internacional en 1973	284
9. NACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL ARRENDATARIO INTERNACIONAL	289
10. LA OPEP Y EL MERCADO MUNDIAL DE PETRÓLEO HOY	295
La conceptualización de la OPEP	295
El mercado mundial del petróleo	299
La OPEP. Perspectivas	302
11. EPÍLOGO	305
Petróleo e intercambio desigual	305
BIBLIOGRAFÍA	311
ANEXO. PETRÓLEO SUBVERSIVO	317
Las secuelas de la nacionalización	318
La política de internacionalización de PDVSA y los precios de transferencia	321
Las cuotas OPEP y PDVSA	323
La Apertura en el contexto de la política neoliberal posterior a 1989	325
El fin de la IV República	327
La V República	329
Controlando a PDVSA	332
Conclusiones	334
Bibliografía	337

LA CUESTIÓN PETROLERA

PRESENTACIÓN

En la literatura existente que trata las relaciones entre los países capitalistas desarrollados, la industria petrolera internacional y los países petroleros, así como también su desarrollo histórico, podemos diferenciar, en lo esencial, dos corrientes. En primer lugar, la gran mayoría trata esta relación desde el punto de vista del capital. Aquí nos encontramos con que las contradicciones entre el capital de competencia y el capital monopólico, como también la competencia entre los países capitalistas, juegan el papel decisivo. Son ellas las que vienen a determinar, en última instancia, la actuación de los países petroleros, sin que recaiga sobre éstos un verdadero rol propio. Este punto de vista se encuentra sobre todo en la literatura proveniente de los países capitalistas desarrollados y, especialmente, en los países originarios de las grandes compañías petroleras internacionales.

En segundo lugar, nos encontramos con la literatura proveniente mayoritariamente de los países petroleros que toma como punto de partida la propiedad nacional de los yacimientos petrolíferos. Si bien esta literatura comienza por plantearse la propiedad nacional de los yacimientos, pasa muy pronto a plantearse la problemática nacional que emerge de la relación contradictoria entre un capital internacional altamente desarrollado y un conjunto de países débiles y atrasados. Estos dos puntos de vista se oponen bruscamente y en asombrosa medida, sin que exista comunicación alguna entre ellos.

Sin embargo, de acuerdo a nuestro criterio, tales posiciones parciales han perdido vigencia en la actualidad ya que la lucha entre ellas ha llegado a un estadio de equilibrio, en un sentido que habrá de ser especificado más adelante. Es por ello que aquí nos arriesgamos a presentar ambas posiciones en su unidad interna y contradictoria. Procederemos históricamente, ya que la contradicción entre la propiedad territorial y el capital que subyace en esta confrontación sólo puede comprenderse desde tal perspectiva.

Las investigaciones que concluyen definitivamente con el presente

libro, fueron iniciadas a comienzos de 1970 en Venezuela, pocos meses antes que la cuestión petrolera figurara en primera plana en los diarios del mundo. La súbita y vibrante actualidad que alcanzó en ese entonces fue un importante estímulo que nos impulsó a trabajar en ello durante años. Empero, la avasallante presencia que alcanzó en la opinión pública de la Venezuela petrolera, entregada enteramente a la discusión de los hechos diarios que la llevaban a asumir un partido definido, constituía también una desventaja para quienes nos esforzamos en formular una visión objetiva del problema. Por tal razón, la reacción de aquellos con quienes tuvimos la oportunidad de discutir en esos días la cuestión petrolera, fluctuaba entre la incomprensión y la desconfianza. Sin embargo, no faltaron las excepciones alentadoras. Queremos limitarnos a nombrar sólo a la que nos dejara la más honda impresión: Manuel R. Egaña, varias veces ministro de Fomento de Venezuela, con quien junto a varios colegas de la Universidad de Los Andes sostuvimos largas conversaciones. En tales oportunidades, discutí con nosotros dentro de una franqueza y amplitud que nos sorprendió a todos. Nuestro enfoque de la cuestión petrolera —esto es, el que en ella subyace fundamentalmente la contradicción entre la propiedad territorial y el capital— no le convenció en definitiva pero, no obstante, no sólo estuvo interesado en la discusión de este enfoque, sino que nos brindó toda la ayuda imaginable. Fue así como nos permitió el libre acceso a su nutrido archivo personal. Sin embargo, éste es solo el motivo personal por el cual le dedicamos este libro; la razón objetiva se encuentra en el papel que él ha desempeñado en la historia de la política petrolera del país así como en su proyección internacional.

Para la primera elaboración en castellano de este libro quiero agradecer a los profesores Asdrúbal Baptista, José Manuel Briceño Guerrero y Carlos Domingo —todos de la Universidad de Los Andes— por el apoyo intelectual que me brindaron. A la señora Lucia Eitel mi agradecimiento por su paciente labor de traductora y mecanógrafa. Al Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL) tengo que agradecerle el haberme brindado las condiciones materiales indispensables para la realización del presente trabajo.

El hecho de no haber podido encontrar durante años una editorial dispuesta a publicar este libro y los nuevos acontecimientos en el mercado mundial de petróleo, me decidieron a actualizarlo en los primeros meses del año 1986. El capítulo diez, que se refiere a la

actualidad, es prácticamente nuevo y se parece muy poco al capítulo correspondiente en la edición alemana. Quiero agradecer al Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) por haberme facilitado esta labor. Además, sujeté todo el material a una revisión cuidadosa y a cambios menores, pero no sin importancia. Tengo que agradecerle a mi amigo Alí Rodríguez Araque por haberme alentado y ayudado en ello. A Reina Rosales le agradezco su labor de mecanógrafa.

Bernard Mommer

Caracas, septiembre de 1986

INTRODUCCIÓN

La industria extractiva y la agricultura conforman lo que usualmente se conoce como el sector primario, que se caracteriza por la relación inmediata del trabajo humano con la naturaleza. De ello resulta que, tanto en la ubicación de la producción como en la productividad del trabajo, influyen de manera esencial las condiciones naturales; de ahí la dispersión geográfica de la producción y las variaciones del volumen de producción debidas a la naturaleza.

Suponiendo un régimen de producción mercantil simple, nos encontramos con que las diferencias individuales de productividad derivadas de la naturaleza, son importantes. En este caso, el valor mercantil se determina por aquella parte de la producción que tiene que generarse bajo las condiciones naturales más adversas, a fin de satisfacer la demanda existente. En consecuencia, en la producción bajo condiciones más ventajosas, surge un plusvalor extraordinario. Todas las ulteriores consecuencias que se deriven de lo dicho, en el modo de producción capitalista, dependerán ahora de manera decisiva del régimen de propiedad sobre la tierra, dentro de la que incluimos también los yacimientos mineros, los bosques, las aguas, etc. Ahora bien, para una cabal comprensión del problema del petróleo, resulta fundamental aclarar que no existe un régimen de propiedad sobre la tierra que sea específicamente capitalista, aun cuando la tierra puede estar bajo propiedad privada. Es así como, para poder invertir y producir en el sector primario, el capital individual se ve obligado a firmar un contrato de arrendamiento con el terrateniente, y pagar una *renta del suelo* o tener que adquirir el pedazo de tierra correspondiente a un precio que esencialmente equivale a la capitalización de ésta. El monto de la renta del suelo depende, en general, del poder monopólico de la propiedad privada territorial y, en particular, de la productividad mayor o menor de cada una de las tierras, de su ubicación geográfica, etc. La renta del suelo que es impuesta por el poder monopólico de la propiedad territorial también sobre las peores tierras o sobre las

inversiones adicionales de menor productividad, fue denominada por Marx *renta absoluta*, en tanto renta del suelo creada por la propiedad privada territorial. Ella origina necesariamente un alza de precio en el producto en cuestión, ya que el arrendatario solamente se decidirá a invertir cuando el precio comercial aún le deje una ganancia media, después de haber pagado la renta. Por lo tanto, la renta absoluta del suelo no afecta a la fracción del capital arrendatario en particular sino que, a través del alza de los precios, recae sobre toda la clase capitalista; y, en la medida en que la renta absoluta del suelo encarece los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, trae como consecuencia una baja de la cuota media de ganancia para el capital en general o un nivel más bajo de vida para las clases trabajadoras asalariadas. Además, el propietario de las mejores tierras puede apropiarse de las ganancias extraordinarias que resultan de las diferencias de productividad natural en relación con otras tierras. Marx llamó *renta diferencial*¹ a esta parte de la renta.

En cambio, la propiedad territorial estatal representa la solución ideal para el capital. La tierra, como propiedad estatal, se transforma en bien común de la clase capitalista, lo que posee un doble significado: por un lado, tanto a través de la propiedad estatal como de la propiedad privada, se sustrae la tierra al productor inmediato, transformándolo en asalariado libre, condición necesaria para el surgimiento del capitalismo; por otro lado, la tierra queda así a la libre disposición de los capitalistas interesados. Estos no adquieren ningún derecho de propiedad sobre la tierra cultivada o explotada y solamente son poseedores mientras la trabajan; pero, por esta misma razón, tampoco pagan renta alguna. Por lo tanto, no hay renta absoluta, lo que viene a beneficiar a los capitalistas en su conjunto así como a los asalariados. Además, el Estado puede, a través de los impuestos generales y como propietario de la tierra, apropiarse de la renta diferencial que recae sobre las mejores tierras y de esta manera ponerla a disposición de la clase capitalista en su conjunto. Con ello se salvarían en parte los obstáculos naturales con los cuales se encuentra la competencia capitalista en el sector primario. Pues hay que tomar en cuenta que, por no determinarse el precio por la productividad media, los productores

1 Véase Karl Marx: *El capital*, t. 3, vol. 8, México, Siglo XXI, 1981, p. 823, ss.

sobre las mejores tierras se benefician con ganancias extraordinarias que, aun desde el punto de vista capitalista, son completamente injustificables.

Tanto la libre propiedad estatal como la propiedad privada serían entonces, en principio, compatibles con condiciones capitalistas. La primera representa la solución teórica ideal, pero a ello se oponen importantísimos inconvenientes prácticos. Aquí habría que diferenciar claramente entre dos formas de propiedad de las condiciones de trabajo: la propiedad de recursos naturales —que es negada radicalmente— y la propiedad del capital, es decir, de las condiciones de trabajo producidas por el hombre, la que constituye la base intocable y sacrosanta del sistema capitalista. Esta diferenciación es demasiado sutil y demasiado peligrosa; es demasiado sutil aun para el capitalista mismo, quien cada vez que ocupa un pedazo de tierra tiende instintivamente a tratarlo como parte de su capital y como propiedad privada; y es demasiado peligrosa, ya que puede ofrecer la oportunidad a los enemigos del capitalismo para pasar de la negación de la propiedad privada de los recursos naturales a la negación de la propiedad privada en general.²

Pero en la práctica tampoco resulta aceptable colocar la propiedad privada de la tierra en el mismo lugar que la del capital. Su poder monopólico podría crear una insoportable carga rentística y por ello es limitada por el capital mediante reglamentaciones legales. En principio, la tierra siempre queda expuesta a una futura reforma agraria; o, por ejemplo, en el caso de construcción de carreteras, la tierra puede ser expropiada a un precio que no permite al terrateniente aprovecharse de la nueva situación del mercado que resulta de la carretera planificada.

Entonces, ni la libre propiedad del Estado, ni la plena propiedad privada de los recursos naturales, son reconciliables en la práctica con condiciones capitalistas. Por lo tanto, la posición propia del capitalismo frente a la propiedad de la tierra es siempre ambigua, vacilante y varía de caso en caso.

Veamos cómo se presenta esta problemática desde la perspectiva

2 Véase Karl Marx: *Theorien über den Mehrwert*, MEW t. 26, 2, Berlín, 1974, p. 38, ss.; y V. I. Lenin: *El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907*, Obras Completas, t. 13.

histórica, política y social europea. El capitalismo nace y tropieza en el seno de la antigua sociedad feudal con la renta de la tierra, de carácter feudal, como categoría dominante. Para desarrollarse es imprescindible que ésta sea desplazada y sustituida por la ganancia capitalista. Para ello, a la luz de lo expuesto, existen diferentes vías que se ubican entre dos extremos.³

La primera vía consiste en la negación radical de la propiedad privada sobre la tierra, se propone la nacionalización de la misma —es decir, convertirla en libre propiedad del Estado— a favor de quienes la trabajan, mediante la expropiación violenta. Con ello, el desarrollo del capitalismo recibe un enorme impulso al destruirse la base económica de la clase enemiga dominante hasta ahora, liberándose de un golpe al campesinado de sus múltiples ataduras feudales, a la vez que el mercado se ve ampliado por un aumento significativo del nivel de vida de las masas populares. Sin embargo, evidentemente, esta vía no es posible sino en los primeros momentos del desarrollo capitalista, cuando un importante sector de los campesinos, como burgueses revolucionarios, todavía poco tiene que perder pero mucho que ganar. En estos momentos, un ataque radical a la propiedad privada sobre la tierra constituye todavía, inequívocamente, un ataque a la propiedad *feudal*.

En cambio, la segunda vía corresponde al burgués ya asentado, no sólo en las ciudades, sino también en el campo. Este burgués conservador teme al burgués revolucionario por sus ataques a la propiedad privada de la tierra. Tal temor proviene de la posibilidad real que dichos ataques terminen por afectarlo a él mismo, extendiéndose a la propiedad privada en general, tanto a la feudal como a la capitalista por igual. Cautelosamente propone entonces reformas que respeten formalmente el derecho de propiedad como, por ejemplo, la distribución obligatoria entre los campesinos de la propiedad feudal, imponiéndoles un tributo para indemnizar a los terratenientes. Por esta vía desaparece también finalmente la vieja explotación feudal, pero transformándose ésta directamente en capitalista. La masa campesina no llega a disfrutar en ningún momento la caída del viejo sistema opresor que va siendo asimilado gradualmente por la nueva explotación ca-

3 Lenin, ob. cit.

pitalista. El desarrollo del capitalismo se hace entonces más lento y a costa de mayores sufrimientos para el pueblo.

Ambas vías —las denominaremos de izquierda y derecha, respectivamente— apuntan, sin embargo, en la misma dirección y al mismo resultado: el pleno desarrollo del capitalismo.⁴ Más aún, aquel campesino burgués revolucionario, cuando logra su objetivo como nuevo ocupante de la tierra, enseguida se propone anular la nacionalización de la misma para convertirse él en nuevo propietario. Abandona entonces el discurso revolucionario altisonante de antes, para sumarse a las filas de la burguesía conservadora. Pero de todas maneras, como resultado, la renta de la tierra ha perdido su importancia cuantitativa de antes, y seguirá manteniéndose a niveles relativamente insignificantes, no sólo por los mecanismos de competencia capitalista, sino también por el desarrollo de una legislación que sistemáticamente impide que pueda resurgir con fuerza.

En síntesis, la transformación de la tierra en propiedad privada es inherente al capitalismo, lo que es especialmente evidente en el caso de EUA, donde ésta es un producto puramente capitalista, ya que carece de una historia precapitalista que fuera relevante al respecto. Pero, de igual manera, al capitalismo también le es inherente la tendencia a conservar la libre propiedad del Estado, limitar legalmente la propiedad privada y aun, en casos extremos, transformarla de nuevo en aquélla.

En lo referente a la superficie de la tierra, debemos observar que en todos los países capitalistas predomina esencialmente la propiedad privada. Sin embargo, con respecto al subsuelo, las minas y los yacimientos, en la mayoría de los casos, la propiedad estatal es preponderante, lo que por supuesto se explica históricamente. Es así como desde la antigüedad se ha diferenciado entre la minería y el aprovechamiento agrícola de la superficie, siendo la minería mucho más antigua que la propiedad territorial privada. Con el desarrollo de la minería, las ya existentes y frecuentemente poderosas compañías mineras, tuvieron toda la razón al insistir en la propiedad estatal de las

4 Lenin habla de la primera como la vía norteamericana, y de la segunda como la vía alemana de los *Junker*; la primera representa una evolución burguesa tipo campesino, la segunda una evolución burguesa tipo terrateniente. Ob. cit.

minas y de los yacimientos para, de esta manera, no verse obligadas a pagar renta alguna al dueño de la superficie. Es así como, por ejemplo, mientras la clase terrateniente inglesa logró adueñarse del subsuelo al apropiarse de la superficie, por lo general no ocurrió lo mismo en el resto de los países europeos. Sin embargo, aquí debemos hacer diferencias no sólo de país en país, sino también entre los diferentes minerales. Debido a sus particularidades, es posible que en un país ciertos minerales constituyan propiedad privada mientras otros constituyen propiedad estatal. Además, pueden jugar un papel las características históricas regionales.⁵

En lo que al petróleo se refiere, observamos que dentro del mundo capitalista se encuentra tanto la propiedad privada como la propiedad estatal de los yacimientos. El primer caso predomina en EUA, cuna de la industria petrolera moderna. Fuera de EUA prevalece en todas partes la propiedad estatal, descontando excepciones que hoy en día sólo tienen interés histórico, como por ejemplo, la Rusia zarista. Empero, la definición que hemos dado hasta ahora de la propiedad estatal es insuficiente en el contexto internacional; en este caso debe considerarse también como propiedad *nacional*. Si los yacimientos nacionales estatales son objeto de una explotación internacional, puede darse la tendencia en la clase dominante nacional, como propietaria común y ocupante del territorio nacional, a considerar estos yacimientos como propiedad nacional, con lo cual el Estado puede aspirar a cobrar una renta del suelo lo más alta posible sobre la producción a exportar. Esto significa entonces que la libre propiedad estatal puede convertirse aquí *conceptualmente* en su contrario y, en el contexto internacional, comportarse en forma análoga a la propiedad territorial privada dentro del contexto nacional. En este caso, su poder para imponer una renta se ve potenciado a través de sus facultades como Estado soberano, sin que éste pueda verse limitado por una legislación o jurisdicción supranacional inexistente. Es esta transformación la que representa la historia de Venezuela como país petrolero, desde el comienzo de este siglo hasta el año 1976, pudiéndose diferenciar etapas claramente determinadas.

5 Véase Adolf Arndt: *Bergbau und Bergbaupolitik*, Leipzig, 1894; y Rudolf Isay: *Le droit minier des principaux États civilisés*, París, 1930.

En los demás países petroleros miembros de la OPEP, en cambio, el punto de partida lo constituye una propiedad estatal precapitalista, sujeta por lo general a un tributo que, desde el punto de vista de una sociedad capitalista, representa indiferenciadamente, a la vez de un simple impuesto, también una renta de la tierra. Con el desarrollo del capitalismo y el despertar nacionalista de los países en cuestión, se transforma entonces esta propiedad estatal precapitalista, en una propiedad estatal nacional, en el sentido ya señalado, sin que se pasara por el concepto de la libre propiedad del Estado, culminando el proceso en la década de los setenta.

La historia de este proceso constituye el objeto de este libro. El punto de partida de la misma se encuentra en EUA. Los Estados Unidos no sólo han sido la cuna de la industria petrolera moderna sino que, por su mero volumen de producción, fueron hasta fines de los años cincuenta un factor determinante en el mercado mundial. Si tomamos aquí los períodos que nos interesan, tenemos entonces que EUA, en el lapso comprendido entre los años 1917 y 1958, extraían como promedio el 55 por ciento de la producción mundial; de 1959 hasta 1972 era ya sólo el 25 por ciento, y tan sólo el 15 por ciento de 1973 a 1979, a pesar de lo cual Estados Unidos todavía se encuentran entre los tres primeros países productores de petróleo del mundo. Hasta la Segunda Guerra Mundial fue un importante exportador de petróleo y es apenas en 1947 cuando se transformó en importador. Pero también desde este punto de vista, como importador de petróleo, hoy en día juega un importante papel en el mercado mundial en razón de su extraordinario poder de consumo; y este papel se hace aún tanto más significativo en cuanto las más importantes fuentes alternas de energía se encuentran dentro de su territorio.

Además de esto, a partir de la Primera Guerra Mundial, el capital petrolero estadounidense se hizo predominante en la industria petrolera internacional, en un proceso paralelo al ascenso de Estados Unidos a primera potencia capitalista e imperialista del mundo. Con ello las condiciones prevalecientes en este país representan el trasfondo sin el cual se hace imposible entender al capital petrolero internacional; al mismo tiempo, constituyeron una importante pauta para los países petroleros en su política como propietarios y soberanos.

La historia de los países petroleros que hoy en día se encuentran organizados en la OPEP, debe ser estudiada primeramente en Vene-

zuela. Ello obedece a que, si bien es cierto que la producción petrolera de Indonesia e Irán son más antiguas, también lo es que hasta la Segunda Guerra Mundial, la primera era una colonia holandesa y el segundo una semicolonias inglesa al momento de otorgarse la primera concesión; en tanto, Venezuela era ya independiente desde comienzos del siglo pasado. Por ello, sólo en el caso de Venezuela encontramos la transformación de la propiedad estatal, desde la libre propiedad a la propiedad estatal nacional completamente desarrollada en todas sus etapas. En los demás países petroleros no se conoció el concepto de la libre propiedad del Estado como ya se señaló. Además, por sumarse tardíamente a un proceso que ya estaba en marcha, nos encontramos allí con las diferentes etapas anteriores, comprimidas en breves períodos, a veces coincidentes o, muchas veces, sin que ni siquiera aparezcan. Venezuela constituyó un ejemplo y estableció pautas también desde un punto de vista práctico.

De igual manera, debemos tomar en cuenta la importancia de Venezuela como país productor y exportador de petróleo. Hasta fines de los años cuarenta Venezuela sola exportaba más petróleo que todos los otros países petroleros en su conjunto; y aun en 1960, año de la fundación de la OPEP, la participación de este país todavía alcanzaba un 30 por ciento dentro del mercado mundial. Luego, Venezuela bajó rápidamente en importancia relativa. Esto obedeció a factores económicos y políticos pues, por un lado, aparecieron diversos países con volúmenes de producción comparables al de Venezuela; por otro lado, la independencia de los países petroleros de África y Asia los acercó, en términos políticos, a la situación de un país suramericano como éste. La historia de las relaciones entre el capital internacional y la propiedad nacional de los países petroleros se convirtió así en una historia colectiva de los países organizados en la OPEP, con su centro geográfico y político en el Golfo Pérsico. Esta historia llegó a su fase superior en 1973, como veremos enseguida, y en este sentido llegó también a su fin.

A lo largo del presente análisis nos moveremos esencialmente al nivel de Estados nacionales, mientras que las diferentes corrientes políticas y sociales que constituyen las fuerzas reales que definen la política petrolera de cada país, permanecerán, por lo general, en el trasfondo. Sin embargo, en determinados momentos se hará inevitable entrar en ciertos detalles al respecto, por lo que es conveniente

hacer aquí algunas observaciones generales que las caracterizan, aunque sea de manera muy somera, en lo referente a la cuestión petrolera.

Análogamente a lo observado con respecto a los países europeos en la etapa de las revoluciones burguesas, en cuanto a la reforma agraria se refiere, podemos distinguir aquí en cada país una corriente de izquierda y otra de derecha. Ambas se proponen la misma meta: cobrar una renta de la tierra internacional lo más alta posible, sirviendo ésta como fuente principalísima de la acumulación nacional de capital. Pero el burgués revolucionario asocia la confrontación con el capital arrendatario internacional con una acelerada transformación de las condiciones precapitalistas del país, por lo cual se sirve de un vocabulario radical, de denuncia del capitalismo internacional y del imperialismo, acusando a las fuerzas conservadoras nacionales de encontrarse objetivamente, o incluso subjetivamente, en alianza con y al servicio de éstos. Ello implica también, desde luego, una proposición en cuanto al destino de la renta petrolera: ésta, ante todo, debería favorecer al pueblo, convirtiéndose en mejoras salariales y en todo tipo de beneficios sociales, como punto de partida de un amplio desarrollo del capitalismo.

El burgués conservador, en cambio, cuida su lenguaje. Consciente de la naturaleza del enfrentamiento planteado con el capital internacional —una lucha de distribución internacional del ingreso— se preocupa de las repercusiones internas que puedan tener sus planteamientos. Se trata de impedir que ésta se asocie a las luchas reivindicativas nacionales en general, y con respecto a la renta en particular. Como es lógico, sólo concibe como beneficiario natural de la renta a la clase dominante nacional, proponiéndose un desarrollo capitalista de carácter elitescos y autoritario. Y en cuanto a los excesos verbales anticapitalistas de aquellos burgueses revolucionarios, no puede sino aborrecerlos.

Ambas corrientes, en definitiva, apuntaban hacia la maximización de la renta, lo que vale decir, como veremos, la nacionalización del capital arrendatario internacional. Cabe preguntarse sobre las consecuencias políticas internas que puede haber tenido ésta. La respuesta dependerá en mucho, desde luego, de las condiciones concretas de cada país. Sin embargo, no resulta difícil suponer que los burgueses revolucionarios de ayer, una vez satisfecha su aspiración a una renta máxima y luego de su lucha exitosa por lograr una distribución

de la misma que les resultó ampliamente favorable, ya no tienen ningún interés en una distribución que favorezca al pueblo pues la participación de éste en la renta, no podría cargarse a cuenta del capital internacional mediante nuevos aumentos en los precios, como ocurría anteriormente. De allí que, con las múltiples oportunidades de acumulación que les ha ofrecido una renta petrolera tan cuantiosa, en todas partes pasarán a engrosar las filas de las fuerzas burguesas conservadoras. Este es el caso, por lo menos, de Venezuela.

Para finalizar, volveremos a reflexionar teóricamente sobre el resultado. Podemos decir que encontramos una renta internacional del suelo de manera palpable en los países petroleros. Pero lo que debe entenderse por este concepto no ha sido tratado nunca por la literatura teórica conocida. Marx desarrolla su teoría sobre la renta dentro del ámbito nacional de Inglaterra, y la ley del valor en su modo de operar nacionalmente –el intercambio igual– es esencial para ella; contrariamente, el intercambio desigual es la esencia de su modo de operar en el comercio internacional. La teoría de la renta de Marx debe ser reexaminada en este contexto. Sólo entonces aparecerá claramente en toda su extensión la significación cuantitativa –y, por ende, cualitativa– de la renta petrolera para los países afectados.

1
EL PETRÓLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS
DE NORTEAMÉRICA

La renta del suelo

Los intentos del gobierno norteamericano por impedir la apropiación privada de las minas del país, es decir, conceder sólo derechos de explotación y no títulos de propiedad, se estrellaron contra el poderío incontrolable de los colonos en su violento avance hacia el Oeste. En todas partes la legislación fue adaptada de acuerdo a la situación real.¹ Todavía hasta 1909, para cualquier ciudadano norteamericano —o para quien declarase que deseaba transformarse en tal— era posible delimitar un lote en las tierras públicas para dedicarse a la exploración y producción de petróleo con lo cual, después de cumplir con un par de formalidades, se transformaba en propietario, prácticamente sin costo alguno. Vemos pues que la libre propiedad del Estado hacía competencia a la propiedad privada.

En todo caso, es de observar que la producción petrolera se inició cerca de la poblada costa Este donde ya imperaba la propiedad privada. En regiones más remotas, la competencia de la libre propiedad estatal, encontró una significativa barrera económica en los muy altos costos de transporte, los que descendieron en forma radical sólo a partir de 1879 con la innovación de los oleoductos. Pero, aun después de ello siguió predominando la propiedad privada. En el año 1890 se estimó que alrededor del 80 por ciento de las superficies destinadas a la producción petrolera eran arrendadas. Aun suponiendo que del restante 20 por ciento, una parte significativa hubiese sido de tierras compradas, podemos sospechar una influencia limitante de la libre propiedad estatal en la renta del suelo sobre tierras privadas.

No obstante, las tierras públicas libres fueron disminuyendo rápidamente y desaparecieron como tales con la Primera Guerra Mun-

1 Véase Robert Peele: *Mining Engineer's Handbook*, New York 1918, pp. 1468-74.

dial. Por ejemplo, en tierras federales, mediante la Ley de 1920, sus condiciones fueron adaptadas a las de la propiedad privada. Esto quiere decir que, a partir de ese entonces, la tierra ya no continuó siendo libre, sino que se arrendaba con una renta que en lo esencial equivalía a la que ya era usual en tierras privadas.²

Los primeros arrendamientos petroleros siguieron las pautas establecidas por los arrendamientos de salinas y vinieron a encontrar una forma propia y adecuada en el proceso de algunas décadas, desde 1859 hasta finales de siglo. Al mismo tiempo, se configuró un determinado monto de renta del suelo que ha perdurado hasta la actualidad. Como premisa económica debió evidenciarse primero el valor y el precio del petróleo. Su valor de uso era determinado a través de su entonces más importante derivado —el kerosene para alumbrado— cuyo valor y precio estaban ya determinados por el kerosene obtenido del carbón. De esta manera, al principio, el precio de un barril de petróleo alcanzó veinte dólares. Pero, el kerosene obtenido del petróleo no sólo era de mejor calidad sino, además, muchísimo más barato en su producción; y fue así como la competencia ejercida por el veloz crecimiento de la producción petrolera, desplazó muy rápidamente del mercado al kerosene obtenido del carbón. Los precios cayeron. En la misma medida en que la exploración y producción de petróleo dejaron de ser una aventura para convertirse en una actividad asegurada y estabilizada a través de la experiencia, el petróleo encontró su propio valor y precio. Desde 1873 hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, el precio de un barril en boca de pozo giró, para dar una simple aproximación, alrededor de un dólar.

En 1859, después que ya habían quedado demostradas las altísimas ganancias extraordinarias que acompañaban a la producción petrolera, la renta del suelo se fue rápidamente a las nubes. Casos de regalías

2 Para la exposición histórica de este capítulo véase Paul Henry Giddens: *The Early Petroleum Industry*, Philadelphia, 1975. S.H. Glassmire: *Law of Oil and Gas Leases*, 2a. ed., St. Louis, 1938. Robert E. Sullivan: *Handbook of Oil and Gas Law*, 2a. ed., Englewood Cliffs (N.J.), 1956. Lester Charles Uren: *Petroleum Production Engineering*, 3 tomos; t. 3: *Petroleum Production Economics*, New York, 1950. Harold F. Williamson et al.: *The American Petroleum Industry*, 2 tomos; t. 1: *The Age of Illumination 1859-1899*, Evanston, 1959; t. 2: *The Age of Energy 1899-1959*; Evanston, 1963.

de hasta un 75 por ciento —lo que significaba que de cuatro barriles producidos tres debían ser pagados como renta— no eran una rareza. Pero pronto quedaría demostrado que el petróleo no sólo se encontraba en los pocos lugares donde se había filtrado hasta la superficie por fuerza propia, sino también en grandes extensiones del país. La competencia, tanto de los terratenientes como de la libre propiedad del Estado trajo, junto a la caída de los precios, también una caída en la regalía, la que finalmente se estabilizó en 1870 en Pensilvania —lugar donde había comenzado la producción petrolera estadounidense en 1859— en un octavo, y en un sexto en el vecino Ohio.

Para comprender el desarrollo de los contratos de arrendamiento, debemos destacar primero que la firma del contrato se efectúa antes de iniciarse la exploración. Pero, hasta hoy en día, la certeza de existencia de petróleo sólo puede adquirirse a través de costosas perforaciones, ya que los conocimientos geológicos y la experiencia acumulada en los alrededores, solamente determinan una probabilidad. Pero, como ningún capitalista se encontrará dispuesto a efectuar estas perforaciones sin antes haberse asegurado los derechos de explotación en caso de éxito, la conclusión del primer contrato se basa, del lado del capital arrendatario potencial, en consideraciones probabilísticas y del lado del terrateniente, simplemente en la ignorancia. Es por el interés del capital petrolero en explorar sus tierras, que el terrateniente se entera de la posibilidad de que las mismas pudieran contener petróleo y, por su lado, aquél se cuidará de mantenerlo en su ignorancia.

En realidad, el contrato que firman ambos no constituye sino un arrendamiento condicional, un permiso de exploración, que se convierte en un arrendamiento efectivo tan sólo cuando se descubre un yacimiento de petróleo.

Desde luego, ya este permiso de exploración brinda al terrateniente la primera oportunidad de cobrar renta, aunque sea nada más que algunos centenares de dólares, al firmarse el contrato, más una renta superficial, pagable anualmente, de unos pocos dólares por hectárea. Pero la forma más importante de pago de renta es la regalía, un cierto porcentaje de la producción que debe pagarse al propietario; éste, además, es libre de cobrarla en dinero al arrendatario o recibirla efectivamente en especie, para venderla él mismo. El porcentaje más difundido y usual, que a su vez representa el mínimo y que se encuentra impreso en los formularios corrientes de contratos de arrendamiento,

es de un octavo. Este octavo, por lo tanto, representa la renta absoluta. De esta manera, el precio del petróleo en boca de pozo se ve aumentado en un séptimo, es decir, en $14 \frac{2}{7}$ por ciento, ya que el arrendatario con la venta de siete barriles debe cubrir también el precio de producción del octavo barril. Por lo menos éste debe ser el caso desde que desaparecieron las tierras públicas libres.

En caso de esperarse ganancias extraordinarias, el propietario puede asegurarse su parte a través de primas. Pueden convenirse primas pagables, por ejemplo, al momento de firmarse el contrato, al momento en que el arrendatario encuentra petróleo o tan pronto sea alcanzado un cierto volumen de producción, etc., cuyo monto naturalmente dependerá de la cuantía de las ganancias extraordinarias esperadas. Asimismo, puede aumentarse la renta superficial en un par de dólares por hectárea. Finalmente, es posible acordar una tasa de regalía mayor a un octavo, pero a ello se oponen fuertemente, y con bastante éxito, los arrendatarios. Bajo condiciones particularmente favorables para el propietario, puede llegarse a tasas de regalía de un tercio y de hasta un 50 por ciento.

Aquella ganancia extraordinaria esperada al firmarse el contrato, y que va más allá de la renta absoluta, suponiendo desde luego las inversiones usuales en este ramo, representa lo que Marx llamó *renta diferencial I*. En el caso de la agricultura inglesa, Marx supuso que ésta era íntegramente apropiada por el terrateniente. Evidentemente, no es lo que sucede en la producción petrolera norteamericana. Aquí se trata de un capital arrendatario altamente organizado —para los contratos de arrendamiento dispone, en general, de especialistas organizados en departamentos de tierras— que se enfrenta a una masa amorfa de propietarios petroleros por accidente. Estos bien pueden ser ganaderos, dueños de casa o cualquier otra cosa; y sólo tomarán conciencia de la posibilidad de ser propietarios petroleros, a través del interés que las compañías manifiestan por sus tierras. Sin embargo, las compañías proceden muy cautelosamente, según procedimientos premeditados para llegar rápidamente, y en condiciones ventajosas, a la conclusión del contrato de arrendamiento, antes que la competencia capitalista de los arrendatarios potenciales pueda informar con precisión a los terratenientes sobre las ganancias extraordinarias esperadas. La ignorancia de los terratenientes es aquí importante y de allí se desprende la forma singular en que se desenvuelve la competencia

de los arrendatarios. Si una compañía petrolera inicia exploraciones superficiales en una región determinada, posiblemente otras enviarán espías. Si éstos, con ojos expertos, observan un creciente interés durante la exploración, entonces rápidamente cubren los alrededores con contratos de arrendamiento con el fin de despojar de sus frutos a la compañía exploradora, con lo cual la exploración se convierte en un misterioso juego de escondite. Y justamente, porque el terrateniente no logra apropiarse del total de la renta diferencial, es por lo que hay aquí lugar para el agente o corredor, para el intermediario. Se trata de individuos que entienden del negocio como, por ejemplo, ex empleados de los departamentos de tierras de las petroleras, que trabajan ahora como espías a cuenta propia para poderse asegurar contratos de arrendamiento tempranamente y en condiciones favorables. Si la exploración resulta exitosa en el área, entonces proceden a traspasar las tierras arrendadas por ellos, asegurándose en el traspaso una regalía o renta adicional. Pero, por muy interesados que estén en engañarse mutuamente, todos están igualmente interesados en que esta competencia no sea conocida públicamente, ya que se trata en todo caso de mantener al terrateniente en su ignorancia; de allí el ambiente misterioso que rodea a la industria petrolera. Y ésta es la razón por la cual en la abundante literatura sobre la industria petrolera estadounidense, no encontramos sino información muy escasa, más bien escondida en notas de pie, sobre la relación entre el capital arrendatario y la propiedad territorial.³ Sólo cuando el terrateniente no había arrendado su terreno antes que las compañías petroleras comenzaran con las perforaciones exploratorias en el área vecina, y en caso de ser exitosas las perforaciones, pudo llegar a beneficiarse de la competencia abierta de los arrendatarios y, de esta manera, apropiarse de una importante parte de la renta diferencial.

Ahora bien, el terrateniente podría aprender con la experiencia, sin embargo, no se le daba la oportunidad. Una vez firmado el contrato de arrendamiento, la propiedad territorial privada ya no sigue operando como traba por el período convenido en el sentido de que, más allá de las condiciones estipuladas, el arrendatario tiene las manos li-

3 Así se explica también Marx la oposición del capital arrendatario inglés a una estadística agrícola oficial. Véase Marx, *El capital*, ob. cit., p. 866.

bres. De esta manera puede realizar inversiones adicionales o introducir nuevas técnicas, y apropiarse totalmente de la renta diferencial así producida como ganancias extraordinarias —la que Marx llamó *renta diferencial II*. La diferencia entre la renta diferencial I y la II consiste, entonces, en las dificultades peculiares que se le presentan al terrateniente para transformar esta última en renta del suelo. La posibilidad viene a presentarse con la renovación del contrato cuando, al mismo tiempo, se le presenta la oportunidad de apropiarse de aquella parte de la renta diferencial I que se le haya escapado al momento de la firma del primer contrato; es por eso que los arrendatarios luchan por obtener contratos de larga duración.

Es en este punto donde los propietarios petroleros norteamericanos perdieron la batalla decisiva. El terrateniente, con la renovación del contrato encuentra la oportunidad para apropiarse, de paso y sin indemnización alguna, del capital invertido por el arrendatario en la tierra y para, con el aumento de la renta del suelo propiamente dicha, cobrar también los intereses correspondientes. Pero, a fin de que esto sea posible, es necesario que el terrateniente pueda obligar al arrendatario a entregarle las instalaciones de producción en buen estado. Sin embargo, en 1880 las cortes estadounidenses decidieron que los arrendatarios podían disponer con completa libertad de su capital hasta el vencimiento del contrato de arrendamiento. Con ello los arrendatarios quedaban en libertad para, unos días antes del vencimiento del contrato, retirar todo su capital móvil del lugar e incluso, por ejemplo, sacar los tubos de los pozos perforados, con lo cual se encarecería la reiniciación de la producción y, a veces, hasta se la haría imposible. Con esta decisión, que expresa claramente el predominio del capital sobre la propiedad territorial en EUA,⁴ la renovación del contrato perdió todo interés para el propietario; los contratos, hasta entonces limitados en su duración a veinte años o más, se extendieron de ahí en

4 Aquí se hace especialmente clara la diferencia con las condiciones europeas de ese entonces. Por ejemplo, Marx comentaba sobre el arrendatario irlandés: “Además, el terrateniente que en este caso no hace nada en absoluto en favor del mejoramiento del suelo, le expropia su pequeño capital —que en su mayor parte el arrendatario incorpora a la tierra mediante su propio trabajo— ... Este constante despojo constituye el objeto de la reyerta acerca de la legislación rural irlandesa, que, en esencia, desemboca en que al terrateniente que rescinde el arrendamien-

adelante hasta el agotamiento definitivo de los yacimientos. En este enfrentamiento, en el cual pareciera tratarse solamente de la eventual apropiación del capital del arrendatario por parte del terrateniente, se decidió que el reparto original de la renta diferencial I —hecho bajo condiciones desventajosas para el propietario— fuese definitivo y que no hubiera transformación alguna de la renta diferencial II en renta del suelo.

Efectivamente, la victoria del capital fue tan contundente y extrema que la Corte Suprema tuvo que restringirla en 1900. Como ahora los contratos de arrendamiento no estaban limitados en el tiempo, podía darse el caso de compañías petroleras que efectuaban arrendamientos y los monopolizaban durante décadas pagando una renta superficial mínima y sin desarrollar actividad alguna, lo que contravino el principio legal general de la reciprocidad en las relaciones contractuales. La Corte limitó entonces el período de exploración posible a un lapso entre diez y quince años, con lo que, de no iniciarse la producción en ese período o en caso de ser interrumpida más tarde, el contrato caducaba.

Pero esta restricción era demasiado insignificante para influir sensiblemente en la política de las compañías petroleras que consistía en mantener bajo arrendamiento muchas más tierras de las que en realidad exploraban o explotaban. Esta política, como ya hemos visto, obedecía al hecho de que para ellas era ventajoso firmar contratos de arrendamiento tan pronto como tenían sospechas fundadas de posibles hallazgos petroleros. Por otro lado, de esta manera impedían que al expandirse la producción se vieran en apuros y de repente tuvieran que aceptar, bajo presión de las circunstancias, contratos de arrendamiento en términos menos ventajosos. En 1935, por ejemplo, las compañías petroleras estadounidenses mantenían bajo arrendamiento 38.3 millones de hectáreas sin desarrollar, mien-

to debe obligárselo a indemnizar al arrendatario por las mejoras introducidas por éste en el suelo o por el capital incorporado a la tierra. A esto, Palmerston solía responder cínicamente: 'La Cámara de los Comunes es una Cámara de terratenientes.' Ob. cit., p. 805. "Puesto que en todas partes los terratenientes ejercen una influencia significativa —preponderante, incluso en el caso de Inglaterra— sobre la legislación, puede explotarse tal influencia para estafar a toda la clase de los arrendatarios." Ob. cit., p. 806.

tras sólo 4.1 millones de hectáreas habían sido exploradas o se encontraban en producción.⁵

A partir de la Primera Guerra Mundial el legislador igualó en lo esencial las condiciones imperantes, en tierras indígenas y tierras estatales o federales, con las prevalecientes sobre tierras privadas; no obstante hay en esto toda una serie de particularidades. Cabe hacer notar en primer lugar que, dondequiera que las minas o los yacimientos constituyen propiedad pública, el legislador limita la extensión de todos los arrendamientos que, en su conjunto, puedan encontrarse en manos de un solo arrendatario. En el caso de la propiedad pública o propiedad común, se hace necesaria una reglamentación al respecto para prevenirse de la posible monopolización de las tierras disponibles en pocas manos. De acuerdo a la ley federal de 1920, primero se otorgaba un permiso de exploración por cinco años del que, en caso de éxito, se derivaba el derecho a arrendar el 25 por ciento de la tierra concedida, con una regalía de sólo 5 por ciento. El restante 75 por ciento era rematado y los potenciales arrendatarios tenían que ofrecer tasas de regalía entre un octavo y un cuarto; el pago de primas ofrecidas venía a decidir el remate. Este sistema quedó en desuso con la reforma legal de 1935, donde se vino a diferenciar entre arrendamientos de tierra fuera de las estructuras geológicas ya probadas como petrolíferas, y de las restantes. En el primer caso, el arrendamiento era obtenido mediante solicitud. Durante el período de exploración de cinco años había que pagar una renta superficial hasta de 1,22 dólares por hectárea y por año; ésta aumentaba con el descubrimiento de petróleo o al término del período de exploración a 2,44 dólares, pero entonces podía ser compensada contra la regalía de un octavo. Es decir que, con el pago de una renta superficial, se perseguía el objeto de presionar económicamente al arrendatario para que iniciara la producción lo más pronto posible. En el segundo caso, el arrendamiento era subastado con lo que la oferta de primas resultaba decisiva. La tasa de regalía se encontraba, de acuerdo a una escala variable, entre un octavo y un tercio, dependiendo de la productividad de cada uno de los pozos y del precio de venta del petróleo. Aquí también era posible compensar la renta superficial de 2,44 dólares por hectárea y por año

5 Uren, ob. cit., p. 156.

con la regalía. A mediados de los años cuarenta, más o menos el 5 por ciento de la producción nacional provenía de tierras públicas, pagando cerca de la mitad de esta producción una tasa de regalía tan sólo del 5 por ciento.⁶

Para el desarrollo ulterior del tema es de interés remontarse al origen de la tasa de regalía de un octavo. Para 1870 se estimaba que en la producción petrolera bajo las condiciones naturales de Pensilvania, un cuarto (25 por ciento) del precio comercial constituía ganancia; la mitad de ello es un octavo (12,5 por ciento). De esta manera, la regalía de un octavo configuraba un compromiso de repartir los beneficios en una proporción de 50:50 entre la propiedad territorial y el capital. Parece evidente que la tasa de regalía de un sexto se explica de la misma manera, dadas las condiciones naturales más favorables en Ohio. Empero, la continua expansión de la producción petrolera en EUA permitió al capital, con su creciente predominio, imponer en general la tasa de regalía de un octavo y hacer olvidar su origen. Como en EUA históricamente se fue pasando en lo esencial de peores a mejores tierras—los ricos yacimientos de Texas fueron descubiertos apenas en este siglo— el compromiso alcanzado en Pensilvania, fue haciéndose cada vez más ventajoso para el capital, lo que explica la extraordinaria estabilidad de este octavo a lo largo de más de un siglo. La participación de los terratenientes en los beneficios para los años 1959-60 en la producción petrolera norteamericana se estimó entre 32 por ciento y 38 por ciento,⁷ muy lejos de un *fifty-fifty*. El hecho de que, en este caso, los arrendatarios lograron apropiarse de una parte significativa de la renta diferencial se manifiesta en tasas de ganancias muy por encima del promedio en la producción petrolera, a pesar de que en esa fase de la industria el grado de monopolización es especialmente bajo. En los años que van de 1933 a 1956, las compañías petroleras que se dedicaban exclusivamente a producir petróleo crudo alcanzaron una tasa promedio de ganancia del 13,7 por ciento; en cambio, toda la industria petrolera —desde la producción hasta la comercialización— arrojó

6 Harvey O'Connor: *The Empire of Oil*, New York 1955, Cap. 5.

7 Alfred E. Khan: "The Depletion Allowance in the Context of Cartelization", *The American Economic Review*, t. 54, junio de 1964, p. 290.

una ganancia promedio de 10,3 por ciento durante este mismo período.⁸

No hemos aludido al gas natural, que vino a adquirir importancia comercial apenas en los años veinte y que, después de la Segunda Guerra Mundial, se transformó muy rápidamente en la segunda fuente de energía de EUA, siendo la primera el petróleo. Como la exploración y producción de petróleo y gas natural prácticamente forman parte de un proceso inseparable, los contratos de arrendamiento se refieren siempre a ambos. Las condiciones generales de arrendamiento y en especial las tasas de regalía son también válidas para el gas natural.

La partida de agotamiento

La propiedad privada de la tierra implica su libre compra y venta. Pero dado que a la tierra como tal no le corresponde un valor propio, por no ser producto del trabajo humano, tampoco le corresponde un precio propio. Entonces, la determinación del precio le es externa. Comprador y vendedor toman como punto de partida el ingreso, es decir, la renta del suelo que es posible obtener del terreno en cuestión. El ingreso más cercano y comparable con la renta del suelo es aquél que resulta del capital dinero y su préstamo contra intereses. El terrateniente, así como el prestamista de capital dinero son afines en su total pasividad respecto al proceso capitalista de producción. El precio de un terreno resulta de esta comparación como la suma de dinero cuya propiedad y préstamo genera, de acuerdo a los niveles de intereses corrientes en el mercado, un ingreso correspondiente a la renta del suelo dada; por lo tanto, este precio viene a representar la *renta del suelo capitalizada*.

Con la propiedad privada la tierra adquiere un precio, se transforma en una mercancía o en una posible colocación de capital. En la conciencia del comprador de un terreno aparece ahora la renta del suelo no como debida, de manera inmediata, a la institución de la

8 Melvin G. DeChazeau y Alfred E. Khan: *Integration and Competition in the Petroleum Industry*, New Haven, 1959, p. 322.

propiedad privada sobre la tierra, sino mediada por la compra, como rendimiento de su capital invertido. La continua repetición de compra y venta de terrenos crea esta conciencia no sólo a nivel individual, sino también en el social. Con el acto de compraventa se desdibuja la diferencia entre la propiedad privada en capital verdadero, por un lado, y la propiedad de recursos naturales por el otro. Mediante este acto, un dueño de capital dinero se convierte en un terrateniente, y un terrateniente en dueño de capital dinero; con la repetición permanente del mismo ya no es posible que a una clase capitalista se contraponga una clase terrateniente, separada de ella; cada capitalista individual es, en mayor o menor grado, también terrateniente. Para él su terreno constituye parte de su capital, de igual manera que cualquier otra parte; puede que se le llame capital natural, pero para él es decididamente capital.

Hasta dónde este punto de vista individual es también aceptado socialmente —y lo es en la medida en que se acepte la propiedad privada de recursos naturales, de la cual resulta— tiene importantes consecuencias respecto a la imposición del ingreso proveniente de la propiedad territorial. Ni hablar de la posibilidad que el Estado gravara radicalmente la renta del suelo a través de los impuestos generales; ésta es tratada impositivamente, en general, como cualquier otro ingreso. El principio que subyace a la imposición capitalista es que se grava el ingreso neto pero no el capital, lo que garantiza la reproducción de los capitales individuales y, por ende, del capital social en su conjunto; de ahí que el impuesto típicamente capitalista lo constituye el impuesto sobre los ingresos netos.

Pero, lo que en cada caso individual constituye ingreso o capital, no aparece siempre claro. Si un capitalista decide vender su empresa, el precio obtenido difiere, en la mayoría de los casos, del valor contable acusado por sus libros y, como regla general, el precio es mayor. La razón de ello es que la contabilidad debe regirse por ciertos preceptos legales dentro de los cuales cada empresario trata de mantener los impuestos a pagar lo más bajo posible, con lo cual la contabilidad sistemáticamente difiere del verdadero desarrollo de la empresa. La diferencia entre el precio de venta y el valor contable de la empresa representa, sin lugar a dudas, un ingreso capitalizado que jamás figuró como ingreso en los libros y, por lo tanto, debería ser gravado con la tasa correspondiente del impuesto sobre la renta. Pero se trata de un

ingreso capitalizado, un ingreso que antes de la venta ya fungía objetivamente como capital y, por lo tanto, al ser gravado, viene a debilitar la antigua capacidad reproductora del capitalista afectado; éste no podría realizar ya una inversión equivalente. En la legislación fiscal federal de EUA, encontramos que estos dos puntos de vista llevaron al compromiso de que la llamada ganancia de capital sólo fuera gravada con la mitad de la tasa de impuesto sobre la renta; durante los años cincuenta, la tasa de impuesto sobre la renta para las empresas era de un 52 por ciento, mientras que la ganancia de capital realizada por la venta de una empresa era gravada con un impuesto de sólo 25 por ciento.⁹

Este arreglo legal es igualmente válido para la tierra. Dondequiera que surja una renta del suelo, como reflejo de este proceso, crece el precio de la tierra; si el propietario realiza esta ganancia a través de la venta, entonces ésta recibe impositivamente, como ganancia de capital —o sea, como ganancia de un ‘capital natural’— un trato preferencial, tal y como lo hemos expuesto. Este estado de cosas aclara que la ya descrita concepción del capitalista individual, es decir, la tierra como capital, es aceptada aquí socialmente. Tal aceptación implica en particular que también una mina o un yacimiento constituyen un ‘capital natural’, una especie de depósito de mercancías creado por la naturaleza. Pero, como las minas y los yacimientos, en contraposición a lo que sucede con la superficie, necesariamente se agotan al aprovecharlas económicamente, se desprende la consecuencia lógica de que, al determinarse el ingreso proveniente de la industria extractiva, hay que tomar en cuenta también el ‘desgaste’ del ‘capital natural’ o, partiendo de la imagen del depósito de mercancías creado por la naturaleza, se hace necesario contabilizar el ‘valor intrínseco’ que le corresponde al mineral *per se*.

En lo referente al petróleo esta consecuencia lógica de la aceptación general de la tierra como capital, fue reconocida también en 1918 por el legislador estadounidense, apenas cinco años después de haberse creado el impuesto federal sobre la renta. La reglamentación legal de 1918 consistía, en lo esencial, en que a los yacimientos descubrier-

9 Para el desarrollo del impuesto sobre la renta federal en los EUA véase Joseph A. Pechman: *Federal Tax Policy*, Washington, 1966.

tos ya no les sería adjudicado un valor contable como hasta ahora, que equivalía a los gastos efectivos de exploración, sino que, en vez de ello, podría contabilizarse el valor comercial del yacimiento al momento de su descubrimiento.¹⁰ A diferencia del primero, este último contiene las ganancias extraordinarias esperadas, capitalizadas; dicho de distinta manera, el valor comercial es igual a la suma de los costos de exploración más las ganancias extraordinarias esperadas capitalizadas. La idea implícita es sencillamente, que el explorador tuvo la suerte de encontrar un ‘capital natural’.

Pero allí donde este ‘capital natural’ o ‘valor intrínseco’ tendría que ser cuantificado, es donde aparece inmediatamente, con toda claridad, lo absurdo de esta visión. Así, si consideramos dos yacimientos con diferentes productividades naturales pero que, por lo demás, poseen iguales características y que han sido descubiertos al mismo tiempo, tendremos que el yacimiento más productivo —o sea, aquél de menores costos de producción por barril— arrojará una diferencia mayor entre el precio comercial y los costos de exploración y explotación que el otro, esto es, que representa entonces un ‘capital natural’ mayor que el otro. El ‘valor intrínseco’ de un barril de petróleo será mayor en el caso de la mayor productividad natural... Por otro lado, el valor comercial de un mismo yacimiento depende obviamente de la coyuntura; a quien tuvo la suerte de encontrar un yacimiento petrolífero en tiempos de una coyuntura alta, se le asignaba un valor de descubrimiento mayor y se le permitía una depreciación correspondiente. Las sucesivas alzas y bajas de las coyunturas produjeron como resultado, con el tiempo, que yacimientos, que sólo se diferenciaban esencialmente por la fecha de su descubrimiento, fueran evaluados contablemente de manera muy distinta. Esta fue la razón que llevó a la reforma legislativa de 1926, según la cual se permitió descontar globalmente el 27,5 por ciento del precio de venta como equivalente al agotamiento del yacimiento. Tal descuento se denominó partida de agotamiento y, para diferenciarla del arreglo anterior, se la denominó, más específicamente, partida de agotamiento porcentual. Esto se hacía *independiente y adicionalmente* a los costos de exploración y pro-

10 Para la siguiente exposición véase John H. Lichtblau y Dillard P. Spriggs: *The Oil Depletion Issue*, New York, 1952.

ducción reales, con la sola limitación de que esta partida no podría sobrepasar al 50 por ciento de la ganancia neta, una vez deducidos los costos reales y antes del pago del impuesto sobre la renta. Con ello, y haciendo caso omiso a esta limitación, fueron superadas las contradicciones señaladas en el anterior arreglo legal. Ahora, en un momento dado, a cada barril de petróleo le era asignado el mismo 'valor intrínseco'; pero con el nuevo arreglo se hizo evidente la verdad de éste. Como un yacimiento petrolero no es producto del trabajo humano, tampoco constituye un 'capital natural' y, de igual forma, tampoco le corresponde un 'valor intrínseco' a un barril de petróleo; su determinación, es decir, el 27,5 por ciento de su precio de venta, demuestra que representa justamente lo contrario de una valor 'intrínseco' ya que le es totalmente externo, como reflejo del precio comercial imperante en ese momento.

La legislación norteamericana contempló desde 1932, para toda la industria extractiva, una partida de agotamiento porcentual, fijándose en los años siguientes un porcentaje para los distintos minerales. Este se ubicó entre el 23 por ciento (para la bauxita, plomo, zinc, etc.) y un 5 por ciento (para piedras y arenas). Las diferencias en los porcentajes se explican por sí mismas, partiendo del cálculo de capitalización en el cual se originan. El porcentaje tiene que ser mayor en la medida en que existen grandes diferencias en las productividades naturales y, por lo tanto, acaecen altas ganancias extraordinarias; y, además, en la medida en que los yacimientos se agotan rápidamente haciendo necesario el descubrimiento de otros nuevos. Este es el caso, precisamente, del petróleo que registra el porcentaje más alto. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta el extraordinario poder político de la industria petrolera estadounidense, expresado en el hecho de que disfrutó de tan especialísimo privilegio impositivo, catorce años antes que todas las demás industrias extractivas.

Lógicamente, el usufructuario de la partida de agotamiento tendría que ser el propietario del yacimiento en cuestión, es decir, el terrateniente. Empero, antes del descubrimiento del yacimiento, sólo lo es potencialmente ya que no viene a ser su propiedad real, sino después del descubrimiento. Sin embargo, no es él el descubridor, sino su arrendatario capitalista; nada le parece más lógico al descubridor de este 'capital natural' que exigir por lo menos una parte del mismo. Esto se contradice con su calidad de *arrendatario*, pero en realidad

antes del descubrimiento tampoco es más que un arrendatario potencial; como consecuencia de esta situación inicial se llegó a extender el arrendamiento en el tiempo hasta el agotamiento definitivo del yacimiento, con lo que éste en realidad ya no es arrendado, sino entregado definitivamente al llamado arrendatario. Éste, a su vez, no compra el yacimiento, sino que paga por él una renta, como si realmente se tratase de un arriendo. Podemos observar entonces que el derecho de propiedad yace entre ambos y que la correlación de fuerzas ha permitido al capital imponerse al terrateniente como copropietario del yacimiento. Esto se expresó en la reglamentación legal de la partida de agotamiento en que, al terrateniente, le fue reconocida una depreciación del 27,5 por ciento sobre su regalía, mientras que al arrendatario correspondía la misma amortización sobre la producción restante. Si suponemos una regalía de un octavo, ello significa que el legislador reconoció al arrendatario el derecho de propiedad de $7/8$ del yacimiento y, al terrateniente, sólo $1/8$. Aquí queda sobradamente clara la posición subordinada, en EUA, de la propiedad territorial frente al capital. De hecho, allí la partida de agotamiento había sido concebida e impuesta políticamente por el capital arrendatario; los terratenientes tuvieron que contentarse con el papel de beneficiarios como simples socios pasivos.

La partida de agotamiento trajo como consecuencia que los productores de petróleo de EUA quedaran sujetos a una tasa efectiva de impuesto sobre la renta de alrededor de la mitad de la tasa usual para la industria manufacturera. Por el año 1970 la primera era de 21 por ciento, la última de 43 por ciento;¹¹ en el año 1972 la administración estadounidense estimó en 1.7 mil millones de dólares el impuesto sobre la renta que se le había escapado por esta partida.¹²

Durante décadas, la partida de agotamiento porcentual fue discutida intensamente, lo que debe entenderse como reflejo de la relación ambigua del capital en general con respecto a la propiedad territorial. Esto hace comprensible también por qué ninguna de las dos partes defendió alguna vez su posición consecuentemente. Los defensores de

11 Richard B. Mancke: *The Failure of US Energy Policy*, Columbia University Press, 1974, p. 84.

12 John Blair: *The Control of Oil*, New York, 1978, p. 193.

la partida de agotamiento esgrimieron, como su argumento político más importante, los pretendidos riesgos extraordinarios en la exploración; lo único correcto de esta aseveración es que el derecho de los productores a esta amortización se deriva efectivamente del hecho de que el petróleo debe ser *buscado*. Los enemigos, por su lado, se limitaban a demostrar que la partida de agotamiento porcentual alcanzaba a diez y hasta veinte veces el valor efectivo de los costos reales de exploración. Además, señalaban siempre con indignación que ésta también le era concedida al terrateniente, que no participaba en lo más mínimo en riesgo alguno. Esta acotación viene a tocar inconscientemente la raíz del mal, es decir, la propiedad territorial privada. Sin embargo, en la discusión política la cuestión decisiva de cómo debían ser tratados los yacimientos, como capital 'natural' o no, siempre fue omitida. Ninguna de las partes estaba interesada en una discusión de fondo, que necesariamente hubiera llevado a la cuestión de la propiedad privada sobre los recursos naturales. Por ello la discusión política tuvo que mantenerse en lo cuantitativo y, durante décadas, giró alrededor del porcentaje de 27,5 por ciento, proponiéndose, sin éxito alguno, rebajarlo al 15 por ciento. Apenas en 1969 los opositores a la partida de agotamiento pudieron anotarse un primer y modesto éxito cuando ésta fue rebajada al 22 por ciento.

Pero tal nivel no se mantendría por mucho tiempo. De todas maneras, el ulterior desarrollo de esta confrontación no puede entenderse ya dentro del marco de los asuntos internos estadounidenses. Pues, a partir de 1970, se produjeron los hechos conocidos en el mercado mundial del petróleo, que vinieron a cambiar radicalmente la relación entre el capital y la propiedad territorial en la producción petrolera a escala mundial.

'Valor intrínseco' y renta absoluta

De la falsa representación de los recursos naturales como 'capital natural' se desprende la consecuencia que en la industria extractiva este 'capital', con su desgaste, entra en el proceso de valorización, es decir, que el 'valor intrínseco' de los minerales viene a formar un elemento determinante del precio. Con esto se confirmaría la existencia de una renta absoluta del suelo en la industria extractiva, pero no así

en la agricultura. Este es el punto de vista sostenido por Ricardo. En su más conocida obra da la siguiente y particularísima definición de renta del suelo:

La renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las originales e indestructibles fuerzas del suelo.¹³

Con esta definición Ricardo limita esencialmente el concepto de renta del suelo; y de tal renta, así definida, afirma categóricamente, que no tiene efecto determinante en el precio, ni puede tenerlo sino que, por el contrario, es determinada por el precio. Tenemos entonces, según Ricardo, que la regalía no es una renta del suelo por cuanto se cancela a cambio de la “valiosa mercancía”, por el “valor” de los minerales extraídos de los yacimientos¹⁴ y, por lo tanto, constituye un elemento del precio comercial de los mismos. De esta manera les adjudica un valor *per se*, un valor intrínseco.

Marshall, que en este aspecto acepta la teoría de la renta de Ricardo en su totalidad, aunque la reformula en términos marginalistas, resume el resultado correspondiente en los siguientes términos:

Una regalía *no* es una renta, aunque frecuentemente sea llamada así. Exceptuando el caso de minas, canteras, etc. que sean prácticamente inagotables, el exceso de su ingreso por encima de los gastos inmediatos debe ser considerado, por lo menos en parte, como precio que se ha obtenido de la venta de los bienes almacenados —aunque se trata de bienes almacenados por la naturaleza pero que ahora son tratados como propiedad privada; y por ello el precio de oferta marginal de los minerales incluye una regalía además de los gastos marginales causados por la explotación de la mina.¹⁵

De paso, debemos hacer notar que el idioma inglés diferencia entre renta del suelo y regalía. Usualmente la literatura petrolera ha-

13 David Ricardo: *Principles of Political Economy and Taxation*, Penguin Books, 1971, p. 92. Véase la crítica de Marx a esta definición en *Theorien ...*, ob. cit., p. 244 ss.

14 Ricardo, ob. cit., p. 92.

15 Alfred Marshall: *Principles of Economics*, MacMillan and Co., Londres 1938, p. 438. Destacado en el original.

bla de “rentas y regalías” (*rents and royalties*), entendiéndose por las primeras las rentas superficiales y otras semejantes.

La confusión resultante de la compraventa de tierras no sólo se encuentra entre aquéllos que se benefician directamente y ahorran impuestos, sino también entre sobresalientes personalidades de la economía política o de las ciencias económicas modernas como Ricardo y Marshall. En el caso de Ricardo tiene una causa profunda. Su obra se basa en la teoría del valor trabajo, pero de manera tal que se identificaba de inmediato el valor de la mercancía con el precio comercial promedio a largo plazo. De allí resulta entonces, que la renta del suelo no podía ejercer efecto alguno en la determinación del precio porque ¿cómo podría hacerlo, si sólo la fuerza de trabajo crea valor? Por eso, en lo referente a la agricultura desarrolló el siguiente modelo: existe una renta diferencial sobre todos los suelos, inclusive sobre los peores, como resultado de sucesivas inversiones de capital de productividad decreciente. Solamente la última inversión, o sea, la menos productiva, no paga renta. Pero, precisamente ella determina –según Ricardo– el precio comercial. Efectivamente, es correcto que también sobre las peores tierras existe una renta diferencial; y como en tiempos de Ricardo la renta del suelo en la agricultura consistía ya esencialmente en una suma fija a pagar anualmente, es decir, que ya no hubo relación directa entre la renta y cada unidad de producto, el modelo propuesto por Ricardo era por lo menos lógicamente consistente. Empero, éste implicaba que a la propiedad territorial privada no se le concedía ningún efecto limitante sobre la producción.

En cambio, Ricardo tuvo que encontrarse con dificultades allí donde la renta del suelo todavía tenía relación directa con cada unidad de producto, es decir, en la industria extractiva. En la agricultura la renta en productos –de origen feudal– se transformó, con el desarrollo del capitalismo, en una suma anual determinada, acordada contractualmente. En cambio, no sucedía igual en la minería. Aquí se conservaba la forma de renta en productos, es decir una regalía; a lo sumo se llegaba a su transformación en una renta en dinero, como suma fija por unidad de producto. Desde luego, esto se explica por el interés que tiene el propietario en acoplar la renta al progresivo agotamiento del yacimiento. Pero es evidente entonces, con ello, que no existe ninguna unidad de producto sin pagar renta; el correspondiente mínimo en renta no puede interpretarse como renta diferencial.

Ricardo, al verse acorralado, trata de escapar concediéndole un valor intrínseco a los minerales, en contradicción total con su teoría del valor trabajo, que era justamente lo que dentro de este contexto estaba defendiendo.

En Marshall ya no hay una teoría objetiva del valor, y debe cargarse a su eclecticismo el que haya seguido los puntos de vista de Ricardo diciendo que en la agricultura la renta del suelo no tiene una influencia determinante sobre los precios, pero sí la regalía en el caso de la minería. Lo citado anteriormente trae sorpresivamente a colación la propiedad privada, a la que describe en última instancia como causante de la regalía y con ello del aumento del precio. Si bien esto es correcto, se contrapone totalmente a Ricardo, quien intentaba expresamente demostrar que la propiedad privada no tenía ninguna influencia sobre el precio. Es así como, con respecto a Marshall, surge el siguiente interrogante: ¿por qué la propiedad territorial privada causa un aumento del precio en el caso de la minería, pero no en la agricultura...?

Hasta donde Ricardo identificaba de manera inmediata valor y precio, negaba cualquier influencia sobre los precios no sólo de la propiedad territorial, sino también del capital y de la fuerza de trabajo. En cambio, en la economía política marxista, la relación entre valor y precio es mucho más compleja. La configuración del precio es el resultado de una lucha distributiva entre y dentro de las tres clases fundamentales del capitalismo. Cuando la propiedad privada de la tierra monopoliza efectivamente un recurso natural, es decir, cuando no existen tierras de libre propiedad estatal o comunal que pudieran brindarle al productor capitalista una posibilidad de escape, la propiedad territorial privada crea una renta absoluta, esto es, una renta monopolística en el sentido de que impone un sobreprecio.

En el contexto expuesto por nosotros, el 'valor intrínseco' no representa otra cosa que una expresión ideológica de la renta absoluta del suelo; se trata aquí de la renta absoluta, tal y como puede entenderla un capitalista individual desde su punto de vista limitado. Detrás de esto se encuentra la cuestión fundamental sobre los efectos de la propiedad privada como tal, y no solamente de la propiedad privada de la tierra, sobre la producción y sobre los precios de las mercancías. Esta relación ha sido totalmente desestimada por las ciencias económicas modernas con su teoría marginalista. Para ésta, el precio resulta

simplemente de la suma de los costos marginales de producción de los diferentes factores de producción. Entonces tampoco hay razón alguna que justifique el desarrollo de una teoría especializada de la renta del suelo. La tierra se diferencia de los demás factores de producción porque, de un lado, como tal no arroja costo de producción alguno y del otro, a lo sumo, por acusar una función de oferta totalmente inelástica.¹⁶ Con ello se supone que la oferta es la misma para cualquier precio, es decir, que el terrateniente actúa según el principio de que percibir una renta baja es mejor que no percibir renta alguna. Si la demanda es menor que la oferta, en ese caso las peores tierras no son explotadas, mientras sobre las mejores existe una renta diferencial; la renta marginal es igual a cero y la renta del suelo queda así sin efecto sobre los precios. Si la demanda es superior a la oferta, en ese caso surge también una renta del suelo sobre las peores tierras; pero entonces no se trata de una renta absoluta, sino de una simple renta monopólica, resultante de la escasez y no de la propiedad privada. Es así como John Stuart Mill presenta la cuestión. Para él, al igual que para Ricardo, en la agricultura solamente existe renta diferencial. En cuanto a las minas, observa que se paga una regalía aun en caso de las menos productivas, lo que explica con la idea tan popular de la escasez de minerales.¹⁷

Así se hace comprensible *teóricamente* por qué en los estudios sobre el desarrollo de los precios del petróleo en EUA, jamás se menciona la renta del suelo o, más exactamente, por qué sólo se la nombra brevemente para después dejarla de lado por considerarla sin importancia. Ellos, sin excepción, comparten el juicio categórico de Adelman: *Todo el problema de rentas y regalías es superfluo en la determinación del precio.*¹⁸

Este dogma se mantiene en pie aun cuando se llega a hablar de una tasa mínima de regalía de un octavo; así, por ejemplo, Davidson afirma que:

16 Véase Paul Samuelson: *Economics*, Cap. 28.

17 John Stuart Mill: *Principles of Political Economy*, libro III, Cap. V, párrafo 3.

18 Morris A. Adelman: "The World Oil Outlook", en Marion Clawson (ed.): *Natural Resources and International Development*, Baltimore, 1964, p. 109. Destacado en el original.

Si las regalías marginales y los costos de producción marginales son los únicos costos marginales primarios y dado que la maximización de las ganancias a corto plazo requiere de la empresa que iguale la suma de estos costos marginales al precio, entonces uno obtendría la función de oferta de la empresa a corto plazo al elevar la curva de los costos marginales en $1/7$, o en $14\ 2/7$ por ciento, de manera que incluya los costos marginales de regalía en el precio de oferta.¹⁹

Pero, antes de llegar a esta conclusión, ya aclaraba en una nota de pie:

Las regalías constituyen un importante componente de la función de oferta a corto plazo. Sin embargo, como los acuerdos acerca de las regalías se efectúan al principio y dependen del esperado flujo futuro de ingresos que se deriva del pozo petrolero, las regalías a largo plazo son determinadas por el precio y no determinantes del precio.²⁰

La pregunta que surge inmediatamente es, hasta qué punto el esperado flujo de ingresos futuros es también determinado por la regalía existente, es decir, hasta qué punto la regalía de un octavo proviene de la regalía de un octavo. Como expresión de la propiedad territorial privada y de correlaciones de fuerzas dadas, sólo puede ser comprendida, en efecto, históricamente.

En los estudios correspondientes ha sido posible excluir la cuestión de la renta, desde un punto de vista práctico, debido a las condiciones petrificadas existentes en EUA entre la propiedad territorial y el capital en la producción petrolera. Las *variaciones* del precio –pero no el *nivel* mismo del precio– eran determinadas aquí exclusivamente por el capital; la renta absoluta correspondía siempre al 12,5 por ciento del precio en boca de pozo. Sin embargo, como veremos, ignorar la renta del suelo allí donde estas condiciones cambian continuamente en favor del terrateniente, es decir, en el mercado mundial, tenía que conducir a diagnósticos totalmente erróneos.

19 Paul Davidson: "Public Policy Problems of the Domestic Crude Oil Industry", *The American Economic Review*, t. 53, marzo de 1963, p. 91.

20 Ob. cit., p. 90.

El proceso de monopolización en la industria petrolera estadounidense

Análogamente a lo que sucede en la agricultura, la dispersión geográfica de la producción petrolera debida a la naturaleza, se opone a la tendencia propia del capitalismo de competencia hacia la monopolización. Puede encontrarse centralizada en pocas manos, pero las características técnicas de la producción petrolera permiten la existencia de pequeñas y eficientes unidades de producción. A esta dispersión de la producción debida a condiciones naturales, se le sobrepone en EUA la dispersión que proviene de la propiedad territorial privada, con lo cual aun la centralización de la producción en pocas manos cuenta con obstáculos prácticos insuperables.

Además, la propiedad territorial privada tuvo consecuencias muy particulares sobre la competencia capitalista dentro de la producción petrolera misma. Para su comprensión, se hace necesario entrar, aunque sea de manera breve, en algunos problemas de carácter geológico-técnico que le son específicos. En los yacimientos, el petróleo contiene generalmente gas disuelto bajo presión; además, muchas veces, por encima del yacimiento petrolífero mismo, puede encontrarse una capa de gas. En ambas formas, el gas tiene una gran importancia en la extracción del petróleo, ya que mantiene bajo presión los yacimientos y de esta manera hace posible que fluya hacia el pozo. Las aguas subterráneas pueden jugar un papel similar al ejercer presión desde abajo. En la medida en que esta presión disminuye, se merma el flujo hacia el pozo; el petróleo ya no surge por fuerza propia a la superficie, sino que debe ser bombeado hasta que, finalmente, el bajo rendimiento y los costos crecientes obligan a abandonarlo. Al llegar este momento, solamente se ha extraído un determinado porcentaje del petróleo *in situ* mientras el resto, por lo menos de acuerdo con las actuales posibilidades técnicas y económicas, se ha perdido irremisiblemente. El porcentaje que se ha logrado extraer constituye el llamado *grado de recuperación*.

Este grado de recuperación depende, por un lado, de las características geológicas y particularidades de cada uno de los yacimientos pero, por el otro, de los métodos de producción empleados. La condición decisiva para alcanzar un grado de recuperación óptimo, es la explotación unificada del yacimiento. La ubicación de cada uno de

los pozos debe ser determinada según criterio técnico de geólogos y el volumen de producción debe ser concordante entre ellos, en el sentido de que debe mantenerse una presión uniforme en el yacimiento. Aparte de esto, existe un volumen de producción óptimo para cada yacimiento, así como para cada pozo, suponiéndose siempre, naturalmente, un nivel de precio dado; si se produce más, entonces aumenta la cantidad de gas que necesariamente es extraída con cada barril de petróleo, con lo cual se acelera la caída de la presión y con ello baja el grado de recuperación. Finalmente, es esencial emplear desde el principio los llamados métodos secundarios de explotación. Por ejemplo, el gas extraído junto con el petróleo, mientras no se le consiga un uso más económico, puede ser utilizado para mantener la presión, inyectándolo nuevamente en el yacimiento; el agua extraída junto con el petróleo también puede usarse para los mismos fines; finalmente, puede ser de interés inyectar en el yacimiento vapor de agua o algún disolvente. Todos estos métodos elevan el grado de recuperación, por lo tanto arrojan más petróleo y por ello son corrientemente tratados bajo el título de *conservación de petróleo*.

El hecho de que todos esos métodos impliquen la condición de explotar el yacimiento como una unidad, lleva a una discusión sobre la conservación petrolera en EUA que conduce a una crítica, tanto de la propiedad territorial privada como, secundariamente, del capital de competencia pues, ambos, impiden la explotación del yacimiento como tal unidad ya que:

Si se quisieran alcanzar todas las metas de conservación, en ese caso las delimitaciones de la propiedad individual o del arrendamiento no serían tomadas en cuenta en la definición de la ubicación de los pozos.²¹

La propiedad territorial privada impone a cada uno de los arrendatarios límites en la ubicación de los pozos, que no tienen nada que ver con criterios geológicos y técnicos. Pero lo que viene a agudizar dramáticamente el problema es el hecho de que el petróleo es líquido

21 Así lo dijo el *Research and Coordinating Committee of the Interstate Oil Compact Commission* en un informe de 1951; citado aquí según Wallace F. Lovejoy y Paul T. Homan: *Economic Aspects of Oil Conservation Regulation*, Baltimore, 1967, p. 65.

y puede suceder que emigre a los pozos del vecino. A este respecto, las cortes estadounidenses decidieron que el petróleo pertenecía al que lo extrajera pues, para el estado de la geología de ese entonces, era simplemente imposible determinar su procedencia. Esto quiere decir, hablando con precisión jurídica, que en EUA el terrateniente *no* es el propietario del yacimiento petrolífero que pueda encontrarse bajo su propiedad; solamente posee un derecho de apropiación. En este caso, las cortes partieron de una analogía con el animal salvaje, que no pertenece a nadie hasta que finalmente es cazado sobre el terreno de alguien y de esta manera apropiado; de allí que la decisión correspondiente haya sido conocida como 'ley de captura'. Esto trajo como consecuencia que los arrendatarios instalaran pozos formando un cercado subterráneo construido a lo largo de los límites del arrendamiento, por un lado, con el objeto de chupar el petróleo del terreno vecino y, por el otro, al revés, para impedir el flujo de petróleo de su propio terreno hacia el terreno vecino. Muchas veces el arrendatario fue obligado a ello por el terrateniente, mediante cláusulas establecidas en el contrato de arrendamiento; pero, con las relaciones de propiedad existentes, ello también venía a constituir una consecuencia lógica del mismo capitalismo de competencia. Desde el punto de vista técnico, esta proliferación de pozos carecía de sentido. Sólo lograban encarecer los costos de producción, es decir, el resultado final era *menor* producción de petróleo. Además, hasta podían ser considerados dañinos, ya que la rápida pérdida de la presión acarrea de por sí un grado de recuperación menor. En este último aspecto, la ley de captura se reveló como desastrosa. Bajo la presión de la competencia ya descrita, el resultado de la propiedad territorial privada y del capitalismo de libre competencia en su conjunto, se trataba de producir tanto y tan rápidamente como fuera posible para adelantarse al vecino, sin tomar en cuenta todas las consecuencias para la producción futura y su respectiva pérdida. Vistas las cosas de esta manera, valía la pena seguir produciendo petróleo aunque los precios alcanzaran sólo para cubrir los gastos corrientes. En estas condiciones no podía pensarse ni siquiera en la posibilidad de volver a inyectar el gas o el agua para mantener la presión; el primero era quemado, mientras que el agua simplemente era botada al riachuelo más cercano. El petróleo era almacenado en envases fabricados a toda carrera y no importaba si eran los más apropiados. El resultado era —sobre todo allí donde coincidían la pequeña

propiedad con los pequeños capitales— una espeluznante explotación rapaz de los yacimientos, contaminación ambiental, frecuentes incendios, además de una arruinadora competencia entre los arrendatarios.

Bajo estas condiciones, en los yacimientos recientemente descubiertos, la producción aumentaba vertiginosamente, alcanzaba en breve tiempo su máximo, para entonces decaer de manera igualmente vertiginosa a un nivel muchísimo más bajo, estabilizándose allí. En esta fase de rápido aumento de la producción los productores estaban sometidos a una doble competencia: como vendedores de petróleo y como compradores de medios de transporte, cuya oferta no podía mantener el ritmo de la producción. A ello se debe que, ya en los primeros años, se produjeran repetidas caídas de precios hasta llegar a 10 ¢ por barril, mientras el costo del transporte en barriles sobre carros tirados por caballos, alcanzaba a un par de dólares —de ahí se conserva hasta el presente la medida de barriles, usual en la industria petrolera norteamericana²²— hasta la estación de ferrocarril más cercana, aunque se tratara sólo de pocas millas. Los intentos por controlar la sobreproducción mediante acuerdos entre los productores fracasaron repetidas veces debido a su gran número; aquí se demostró, que aun bajo condiciones de libre competencia, el transporte constituía un cuello de botella. Y justamente aquí fue donde el desarrollo de la productividad llevó a una rápida monopolización al inventarse el más barato y más apropiado medio de transporte para el petróleo: el oleoducto.

El proceso de monopolización de la industria petrolera estadounidense partió, como ocurre tan a menudo dentro del sector primario, no de la producción misma, sino del transporte y de la industria procesadora, es decir, de la refinación. Este proceso estuvo estrechamente ligado, durante el siglo pasado, a un solo nombre y a una sola compañía: John D. Rockefeller y su Standard Oil. Esta historia ha sido contada muchas veces y con lujo de detalles.²³ En el año 1880 la Standard Oil controlaba entre el 70 por ciento y el 80 por

22 1 barril = 159 litros.

23 Véase por ejemplo Rolph W. y Muriel E. Hidy: *History of Standard Oil Company (New Jersey). Pioneering in Big Business 1881-1911*, New York, 1955; G.S. Gibb y E.H. Knowlton: *History of Standard Oil Company (New Jersey). The Resurgent Years 1911-1927*, New York 1955.

ciento de las capacidades de refinación de EUA. Su control sobre los oleoductos como también sobre la red de distribución de los derivados era aún mayor. Por otro lado, todavía en el año 1888, la Standard Oil apenas controlaba el 0,3 por ciento de la producción total de EUA. Al año siguiente, de un solo golpe, mediante compras masivas de extensos y productivos arrendamientos en Ohio e Indiana, ya alcanzaba el 18 por ciento; este porcentaje siguió aumentando hasta alcanzar en 1898 el 38 por ciento, para volver a caer al 16 por ciento en 1911. Para ese momento, el poder monopólico de la SO se encontraba en decadencia también en las demás fases de la industria, en parte debida a descubrimientos en nuevas regiones como, por ejemplo, en California y Texas, donde todavía no llegaba la red de la SO, por lo que quedó abierta la oportunidad para que otros grandes capitales pudieran, por su lado, levantar nuevas compañías petroleras integradas desde el pozo hasta la venta al detal. Pero, por otro lado, también se debió a cambios estructurales del mercado, como la pérdida de importancia del kerosene y el surgimiento de la gasolina como principalísimo derivado.

Además, la SO se veía apremiada por la política y por la legislación. En los campos petroleros –en su calidad de comprador monopolista– tenía que vérselas con centenares de pequeños productores en donde la verdadera relación de fuerza ya se expresaba en el hecho de que no era el vendedor quien ofrecía su petróleo crudo a cierto precio, sino el comprador –las refinerías– quienes publicaban en afiches el precio al cual se encontraban dispuestos a comprar; de allí procede el término norteamericano de precio cotizado (*posted price*), todavía en uso. Ahora, cada vez que la sobreproducción en uno u otro campo ofrecía a la SO la oportunidad de bajar drásticamente los precios para comprar barato, se aseguraba con ello el odio de centenares de productores, mientras millones de pequeños clientes se quejaban por los precios monopolistas de los derivados. Por fin, en 1911, después de forcejeos legislativos y judiciales que duraron años, se llegó a la disolución del SO Trust por la Corte Suprema de EUA, en 33 compañías independientes. La más importante de ellas era ahora la Standard Oil of New Jersey (SONJ: Esso, hoy en día Exxon) que sola reunía un tercio del capital del antiguo Trust y que, por sobre todo, había quedado en posesión de toda la red internacional de distribución; junto a ella podemos nombrar también la Standard Oil of New York (Socony

Mobil) y la Standard Oil Co. of California (Socal) como las más importantes entre las nuevas compañías.

Pero, ni las intervenciones del legislador ni la de las Cortes estadounidenses con la legislación antitrust, pudieron cambiar el hecho de que, por los motivos ya señalados, el grado de monopolización en la producción continuara mucho más bajo que en las otras fases de la industria. Por ejemplo, en 1955 los siete mayores productores —la SONJ, la Socony Mobil, la Gulf, la Texas, la Socal, la Standard of Indiana y la Shell— controlaban aproximadamente un tercio de la producción estadounidense; aun los veinte mayores, en su conjunto, no alcanzaban a más del 55 por ciento, y hay que tomar en cuenta que estas cifras incluyen el petróleo de regalía, del cual los arrendatarios sólo disponen de manera condicional. En cambio, las tasas correspondientes de porcentajes del transporte a través de oleoductos, alcanzaban al 57 por ciento (los siete más grandes) y a 88 por ciento (los veinte más grandes); en la refinación eran el 54 por ciento y el 86 por ciento, respectivamente.²⁴

Cada una de las veinte compañías refinadoras más importantes de EUA, procesa una cantidad de petróleo muy superior a la que produce. Ello, de ninguna manera, significa que pudieran estar interesadas en precios bajos del petróleo crudo; sus inversiones en la producción son, sin excepción, lo suficientemente grandes como para estar interesadas también en la rentabilidad de la producción misma y, por lo tanto, aspirar a precios estables. El interés era aun mayor para aquellas compañías norteamericanas que se dedicaron exitosamente, después de la Primera Guerra Mundial, a la caza de concesiones en el mundo entero. Fuera de EUA, bajo circunstancias políticas totalmente diferentes y en condiciones de propiedad estatal de los yacimientos, junto a las compañías petroleras internacionales europeas, iba a resultarles más fácil monopolizar, antes que nada, la producción, lo que condujo en 1928 a la fundación del famoso y mal reputado Cartel Internacional del Petróleo. Empero, este cartel necesariamente tendría limitada efectividad mientras EUA, el país productor y exportador de petróleo más grande de esa época, no controlara su producción y exportación. Debido a la legislación anti-trust de EUA los

24 DeChazeau y Khan, ob. cit., p. 18.

acuerdos del Cartel excluyeron expresamente el mercado estadounidense; de todas maneras, no había mucho que hacer por esta vía directa, dada la estructura imperante en la industria petrolera norteamericana. Efectivamente, nuevos y grandes descubrimientos en Oklahoma y Texas, a fines de los años veinte, llevaron a una sobreproducción que coincidió, además, con la crisis económica mundial. La crisis de sobreproducción era mayor en los lugares en que se combinaba el capital de competencia con la pequeña propiedad territorial. Este fue el caso planteado por los yacimientos que se encontraron bajo la ciudad de Oklahoma y también en Texas del Este. Mientras tanto, el precio en boca de pozo volvió a caer transitoriamente a 10 ¢ por barril.

Esta sería la última crisis de sobreproducción de petróleo en EUA. Las grandes compañías norteamericanas –nacionales y transnacionales– aprovecharon la coyuntura de la crisis económica mundial que, de todas maneras, hizo necesarias nuevas definiciones en todos los ámbitos de la política económica, para buscar una solución definitiva de este problema en la única dirección posible dadas las circunstancias, o sea, un control de producción *estatal*. Contaron con el decidido apoyo de la Royal Dutch-Shell, gran productora en EUA, y de la British Petroleum (BP), sin una producción significativa en el país; ambas aseguraban a la industria petrolera estadounidense que estaban dispuestas a colaborar con un posible control estatal de producción y que, bajo ninguna circunstancia, tratarían de desplazar el petróleo norteamericano en los mercados extranjeros. La campaña fue todo un éxito y en 1934 se llegó a tal control.

El éxito de la campaña se debió, en buena parte, a que las grandes compañías petroleras norteamericanas invocaron la conservación del petróleo; otra vez la sobreproducción iba aparejada con la escandalosa explotación rapaz ya descrita en los yacimientos descubiertos recientemente. Desde luego, esta campaña debe verse necesariamente en relación con la fundación del Cartel Internacional del Petróleo,²⁵ ya que durante las décadas siguientes se llegó, de hecho, a una cooperación extraordinariamente efectiva entre el control de producción estatal en EUA –en el cual participaron de manera esencial las grandes compañías norteamericanas– y el control de producción privado, ejer-

25 Véase Paul H. Frankel: *Essentials of Petroleum*, Londres, 1946.

cido afuera por el Cartel Internacional del Petróleo. Por ello, los precios del petróleo crudo gozaron en el mundo entero de una excepcional estabilidad, con tendencia permanente a aumentar. Pero también hay que insistir en aquel contenido del control de producción estatal, es decir, la conservación. Sobreproducción y explotación rapaz, formaban una unidad inseparable como resultado común de la propiedad territorial privada y del capitalismo de competencia. Al capital monopolista sólo le fue posible imponer, política y jurídicamente, este control de producción estatal —único en EUA— porque efectivamente *también* representaba una crítica esencial a la libre competencia. Por esta razón el control estatal de producción y la conservación deben ser tratados conjuntamente.

Control estatal de la producción y conservación del petróleo

Hasta comienzos de este siglo, la legislación sobre la conservación del petróleo en los diversos estados de la unión norteamericana, se limitaba a hacer obligatorias ciertas medidas técnicas para los pozos individuales donde, por un lado, se trataba de la contaminación ambiental y, por el otro, de la conservación misma del petróleo.²⁶ Por ejemplo, recubrir las paredes de las perforaciones con el fin de evitar la contaminación de las capas de agua potable que pudieran encontrarse encima de los yacimientos petrolíferos o sellar los pozos abandonados para que el gas no siguiera escapando, y cosas por el estilo. Es apenas en 1909, cuando en Oklahoma se inicia un nuevo desarrollo en la legislación conservacionista, a raíz de los primeros grandes descubrimientos en este estado. Una vez más se llegó a la explotación rapaz ya descrita y precios bajísimos. Se produjeron grandes pérdidas debidas particularmente al inadecuado almacenamiento del petróleo crudo, lo que a su vez estaba relacionado con el hecho de que las grandes compañías concedían acceso preferencial al mercado sólo a unos pocos productores —en general se trataba de sus propias filiales— es decir,

26 Para la presentación de este tema véase Stephen L. McDonald: *Petroleum Conservation in the United States: An Economic Analysis*, Resources for the Future, Baltimore y Londres 1971; véase también Lovejoy y Homan, ob. cit.

un acceso preferencial a los oleoductos; si los demás no querían salir perdiendo, entonces, debido a la ley de captura imperante, tenían que producir al máximo y almacenar el petróleo obtenido donde les fuera posible. Finalmente, la repuesta del legislador a esta problemática, consistió en prohibir que los compradores discriminaran entre los diferentes productores y declarar los oleoductos como servicio público. Las autoridades fueron facultadas además para, en caso de estimarlo necesario, decretar limitaciones de producción, ya fuere a un yacimiento o a un pozo individual, para evitar el despilfarro del petróleo. También se entendía por ‘despilfarro’ precios demasiado bajos. Texas tomó el mismo sendero a partir de 1917.

En EUA, después de la Primera Guerra Mundial, se produjo una aguda, aunque pasajera, escasez de petróleo. Es así como este país se transformó, por primera vez, si bien por pocos años, en importador. La discusión pública se caracterizó entonces, por la campaña de un gran productor de petróleo, Henry L. Doherty quien, destacando la importancia del petróleo para la seguridad nacional, exigía una legislación federal que hiciera obligatoria la explotación unificada de los yacimientos. En respuesta a tal campaña, el presidente Coolidge creó en 1924 el Consejo Federal para la Conservación del Petróleo. Este Consejo aceptó como razonables las proposiciones de Doherty, pero concluyó que, en tiempos de paz y fuera de tierras federales, no le incumbía al Gobierno Federal legislar en esta materia. En consecuencia, recomendó una legislación estatal al respecto. Además, en los informes posteriores a 1926, debido a grandes descubrimientos en California y en el suroeste de EUA, apareció de nuevo como problema principal la sobreproducción. Otra vez EUA eran un importante exportador neto de petróleo y derivados, si bien el petróleo importado continuaba desplazando parcialmente en sus refinerías a la producción nacional. En su informe final, el Consejo mencionado propuso un pacto entre los estados productores de petróleo, apoyado por el Gobierno Federal a través de estimaciones periódicas de la demanda esperada de petróleo crudo, tomándose en cuenta las importaciones; la diferencia habría de ser repartida entre los diferentes estados miembros.

De hecho, esta proposición ya estaba en vías de transformarse en realidad. Bajo la presión de una grave crisis de sobreproducción, los dos estados productores más importantes—Oklahoma y Texas—apela-

ron por primera vez en 1928 y 1930, respectivamente, a un control de producción estatal.

En 1930, el Departamento de Minas inició sus estimaciones mensuales sobre la demanda y las importaciones esperadas. Bajo la presidencia de Roosevelt, la subsiguiente estructuración de un control de producción que abarcara toda la Unión, se vio facilitada significativamente por el reordenamiento general de la economía norteamericana, ocurrida después de la crisis mundial de 1929. Cuando a través de una ley federal se creó en 1935 la Interstate Oil Compact Commission (IOCC), el marco institucional e informal de este control de producción estaba terminado, tal y como perduró durante décadas.

El sistema funcionó, dicho someramente, de la siguiente manera: el Departamento de Minas estimaba mensualmente la demanda nacional y también las importaciones. A fin de mantener las últimas dentro de límites tolerables para los productores nacionales, dada la abundante producción del mercado mundial, se precisaba de una colaboración informal entre el Gobierno Federal estadounidense y el Cartel Internacional del Petróleo. Luego, de la demanda nacional se restaban las importaciones, con lo que se obtenía una estimación de la demanda de petróleo nacional. Esta era repartida por la IOCC entre los diversos Estados productores. Todo este proceso se realizaba de manera enteramente informal, ya que en verdad las atribuciones de la IOCC no pasaban de simples recomendaciones. A su vez cada uno de los estados hacía una estimación de la demanda dentro de su territorio, a cuyo efecto también se tomaban en cuenta las cantidades almacenadas existentes. Era entonces cuando los organismos estatales de control de producción procedían a repartir la demanda entre los pozos individuales. El poder real y sus atribuciones se encontraban, por lo tanto, a nivel estatal interviniendo la Unión en apoyo de los estados mediante la ley promulgada en 1935, la cual permitía perseguir el petróleo producido ilegalmente, más allá de las fronteras estatales.

La efectividad de todo este sistema con respecto a los precios del petróleo crudo en EUA, está fuera de toda duda. En contraste con las alzas y bajas anteriores a 1934, los precios se mantuvieron con pocas fluctuaciones hasta 1945, a un nivel de alrededor 1,10 dólares; en los años de posguerra aumentaron hasta 2,50 dólares, para después seguir subiendo paulatinamente hasta alcanzar los 3,00 dólares en 1958. Entonces sobrevino la crisis de todo este sistema de control de pro-

ducción mundial; con la decadencia del Cartel Internacional del Petróleo las importaciones de EUA se descontrolaron. El Gobierno estadounidense recurrió a medidas proteccionistas, con lo cual nuevamente se estabilizaron los precios en EUA, pero la tendencia a la baja en el mercado mundial se vio fortalecida. Esta desintegración de la estructura internacional de los precios fue la que llevó en 1960 a la fundación de la OPEP.

Como se desprende de nuestra exposición, la cuestión de los precios fue el motivo inmediato y urgente que llevó al control estatal de producción. Sin embargo, frente a las cortes, tal control no podía subsistir con esta misma motivación; legalmente tenía que ser justificado, única y exclusivamente, como política conservacionista, es decir, como un método destinado a impedir el despilfarro físico de petróleo. Efectivamente, en 1932, la Corte Suprema decidió que la limitación de la producción en relación a la demanda del mercado, constituía un método razonable para alcanzar la finalidad enunciada, mientras todas las repercusiones sobre los precios —en caso de haberlas— deberían ser consideradas como casuales. Este veredicto, donde discretamente se pasa por alto la relación entre la oferta y los precios, explica el por qué los representantes de la industria petrolera o de los organismos de control estatal, cuando hablan del control de producción, se niegan tenazmente y con porfía a hablar de los precios. Así, en EUA, constituye una ficción jurídica oficial que el control estatal de producción no trata también de la conservación del petróleo sino sólo de ella.

El control estatal de producción bajo el aspecto de conservación del petróleo, en comparación a la situación anterior representó, sin duda, una mejora significativa. En lo referente al gas natural, el éxito fue simplemente aplastante. Prácticamente en todas partes, se siguen criterios técnicos que determinan la capacidad máxima para cada pozo en particular, la cual no debe ser sobrepasada. Con esta limitación radical a la competencia capitalista se vino a poner fin a la explotación rapaz y destructora resultante de la ley de captura. Empero, en lo que a la raíz del mal se refiere, es decir, la propiedad territorial privada, su posición se vio fortalecida al transformar, de hecho, el derecho específico de apropiación del terrateniente en derecho genérico de propiedad.

Después de la Segunda Guerra Mundial se implementaron nue-

vas medidas legales, orientadas contra la propiedad territorial privada. En esto la IOCC cumplió con la importante función de elaborar los estudios correspondientes y desarrollar una legislación modelo que, con una u otra enmienda, podía ser adoptada por cada estado en particular. En este contexto se destaca la determinación de superficies mínimas por pozo; por ejemplo, en 1948 esta superficie mínima usualmente era de 8.2 hectárea; en 1970 ya era de 16.4 hectárea con tendencia general a la alza. De este modo los pequeños propietarios y sus arrendatarios se ven obligados a unirse para poder alcanzar esta superficie mínima. En este caso, a los propietarios se les paga según las reservas subyacentes en su tierra, estimadas por los geólogos y, siguiendo las mismas pautas, participan los arrendatarios en los costos de producción. A mayor distancia entre cada uno de los pozos, los costos de producción por barril bajan y, de esta manera, suponiendo un precio dado, el posible grado de recuperación de los yacimientos aumenta. Esta legislación, desde luego, siempre respeta los derechos adquiridos, es decir, que estas superficies mínimas tienen validez solamente para los pozos nuevos. Pero, para éstos, la ley de captura resulta completamente superada. Ahora, un terrateniente puede percibir regalías sin que se perfora un solo pozo en su terreno. El petróleo que yace bajo su propiedad es su petróleo, dondequiera que sea extraído.

El próximo paso sería, lógicamente, hacer obligatoria la explotación de los yacimientos como unidad. Para ello el legislador tenía que remover, primero, las trabas que él mismo había creado y había que aclarar que el correspondiente acuerdo de terratenientes y arrendatarios no contraviniera la legislación antitrust. En el transcurso de los años cincuenta y sesenta se llegó en todos los estados con producción petrolera de importancia —con la excepción de Texas— a leyes que permitían que una mayoría de terratenientes y de arrendatarios pudiera obligar a una minoría a participar en un proyecto común para la explotación unificada del yacimiento. Usualmente la ley estipula como condición un acuerdo voluntario del 60 por ciento al 80 por ciento de los intereses de los arrendatarios y también de los terratenientes. Lograr reunir estos altos porcentajes no es fácil, aun tratándose de los intereses de los arrendatarios. Aunque el capital se interesa en principio en cualquier baja en los costos de producción, frecuentemente surge una fuerte oposición del capital de competencia. La explotación de los yacimientos como unidad implica otra importante limitación

del capitalismo de libre competencia; necesariamente el capital de competencia se ve obligado a menudo a tener que contentarse en estas explotaciones unificadas con una participación minoritaria. Además, un arrendatario puede salir ganando individualmente al no tomar parte en un proyecto semejante.

En cuanto a los terratenientes, son casi siempre más numerosos que las compañías arrendatarias y a menudo ausentes y difíciles de localizar. Pero, por añadidura, aquí tenemos una situación inversa a la del capital; si bien un propietario individual puede estar interesado en la explotación unificada, ello no es válido para los terratenientes como grupo. Los terratenientes, parásitos en el capitalismo, viven de poner obstáculos a la producción; no tienen costos de producción y, en la medida en que éstos se elevan para los arrendatarios y repercuten en los precios, sacan provecho de ello a través de la regalía. Se interesan entonces solamente en el precio, no en su relación respecto a los costos de producción. Es sin duda cierto que un grado de recuperación mayor trae consigo más petróleo de regalías; pero en la medida que éste trae aparejado precios menores —y esta es la meta declarada de la unificación de los yacimientos— la cuestión se ve de manera muy distinta. La oposición de los terratenientes a la unificación de los yacimientos es, por lo tanto, racional, no importa cuan diferente puedan presentarse sus intereses individualmente considerados.²⁷

Es interesante para nosotros observar cómo se trata este punto en la literatura norteamericana. Como ya hemos hecho notar, ésta ignora sin excepción la existencia de una renta absoluta del suelo y, de acuerdo al punto de vista teórico de las ciencias económicas modernas, tampoco puede hacer otra cosa. Sin embargo, también sin excepción reconoce que la propiedad privada de la tierra sí influye en los precios, por causar costos de producción mayores. No obstante asegura, de manera dogmática e inmediata, que ello debe ser considerado como totalmente irracional, ya que la explotación unificada del yacimiento sería de igual interés tanto para los terratenientes como para los arrendatarios. Empero, con ello hay que aclarar por qué su realización se encuentra con tantas dificultades y oposición ya que, con excepción de unos pocos, sería en beneficio de todos. Lo que se hace entonces es

27 Cf. Marx, MEW t. 26.2, p. 105.

enumerar una serie de impedimentos de la clase que a continuación citamos:

1. Orgullo de propietario.
2. Orgullo del control gerencial.
3. Falta de información acerca del yacimiento.
4. Ventajas estructurales y otros.
5. Obstruccionismo rentable.
6. Prohibiciones en los contratos de arrendamiento.
7. Propiedad muy dispersa de la regalía.
8. Desconfianza.
9. Miedo a la limitación de producción.
10. Impedimentos legales.²⁸

Aquí se enumeran los más diversos motivos sin comprensión alguna y en sucesión arbitraria, sin siquiera diferenciar sistemáticamente entre terratenientes y arrendatarios, y finalmente se recurre a motivaciones tan generales y vacíos de contenido como 'la desconfianza'. La interrogante que esta literatura no se plantea ni puede plantearse es justamente la del papel económico de la propiedad privada sobre los yacimientos como tal. La pregunta es entonces en qué medida puede ser de interés para los propietarios obstaculizar la producción. Como puede observarse, esta pregunta es idéntica en su contenido a la pregunta acerca de la renta absoluta del suelo. Por el mismo motivo por el cual se pasa por alto a la renta absoluta, también se descarta como irracional las repercusiones que puede tener la propiedad territorial privada sobre los precios a través de costos de producción mayores. Es decir, estas repercusiones se descartan como algo que no puede explicarse por sí mismo y que por lo tanto tiene que ser explicado a través de circunstancias externas arbitrarias.

De ello, resulta en la práctica la situación siguiente: en la legislación conservacionista de EUA se asegura expresamente que los intereses económicos de todos los participantes serán salvaguardados. Sin embargo, los terratenientes 'desconfían' de esta declaración; por ello aceptan la explotación unificada de los yacimientos sólo de caso en caso y ejercen, en total, una oposición considerable. Intuyen, a pesar de las declaraciones en contrario, que se trata de un ataque contra la propiedad territorial privada, por lo cual las asociaciones de dueños de regalías de vez en cuando han denunciado toda la idea de explotación unificada como de inspiración socialista. Como esta idea contie-

28 Lovejoy y Homan, ob. cit., p. 73.

ne también una crítica al capital de competencia, que aquí es instado a la cooperación, existen declaraciones correspondientes provenientes de las asociaciones de productores independientes. Aquí puede observarse concretamente cómo la crítica a una de las formas de la propiedad privada, es decir a la propiedad territorial privada, se encuentra inseparablemente unida a la crítica de otra forma, a la propiedad privada del capital, y es justamente por ello que el sólo discutir la primera ya se ha constituido en un tabú.

Si se persigue la unificación de los yacimientos hasta las últimas consecuencias, entonces se rompe cualquier nexo entre las delimitaciones de cada una de las propiedades territoriales y la explotación del yacimiento; pero al mismo tiempo la renta del suelo será pagada exactamente según estas delimitaciones —una situación absurda. ¿Qué podría entonces estar más cercano que la exigencia de transformar los yacimientos en propiedad del Estado? Naturalmente, no es posible encontrar esta proposición en ninguna parte en la literatura norteamericana, ni siquiera un atisbo de ello. Quien osara hacerlo sería inmediatamente tildado de comunista, no obstante el hecho que la propiedad estatal de los yacimientos constituye el caso normal también en los países capitalistas del mundo y que ello constituye, en realidad, una situación óptima para el desarrollo del capitalismo.

He aquí algunos datos sobre el significado económico extraordinario de la explotación unificada de los yacimientos. En EUA, en las circunstancias dadas, sólo muy excepcionalmente un yacimiento está sujeto a la explotación unificada desde el principio. Por regla general, a la unificación del yacimiento no se llega sino después de muchos años y frecuentemente sólo cuando el yacimiento se encuentra próximo a su agotamiento con los métodos primarios de explotación, lo que obliga a los productores de unirse. De paso, señalemos que aquí hablamos de métodos de explotación ‘primarios’ y ‘secundarios’ porque justamente se trata de dos fases en la explotación del yacimiento, cuando en realidad la explotación óptima del mismo no permite una diferenciación semejante. Por ejemplo, solamente ahora, es decir, en el momento cuando el daño mayor ya ha sido hecho, se abandonan y se sellan cierto número de pozos, mientras que otros son utilizados para mantener la presión, inyectando agua para poder mantener el resto de los pozos en un nivel de producción económico rentable. A mediados de los años cincuenta el 9 por ciento de la producción esta-

dounidense, aproximadamente, se extraía de estos yacimientos unificados. Se estimaba que la unificación elevaba el promedio de su grado de recuperación del 27,5 por ciento al 46,3 por ciento. En esa época la IOCC estimaba que aplicando las técnicas existentes para mantener la presión a todos los yacimientos en explotación, las reservas probadas del país se elevarían en un 40 por ciento, pero la aplicación de estas técnicas se limitaba al 19 por ciento de la producción norteamericana debido a la propiedad territorial privada y sus consecuencias. En esos tiempos el promedio en grado de recuperación era de un tercio; de manera que se hubiera elevado, con la explotación unificada, a alrededor del 50 por ciento. Pero a pesar de todo, el legislador sólo pudo decidirse a medidas obligatorias en tierras federales y, en algunos casos, sobre tierras estatales.²⁹

Si bien durante los años sesenta la explotación unificada de los yacimientos se generalizó bajo la presión económica del mercado, todavía en el año 1967 la producción estadounidense de esta procedencia no pasaba de un cuarto. Además, ya se vislumbraba que sobre tierras privadas no había mucho más que hacer; los 'posibles' proyectos ya se encontraban en marcha. La maraña de derechos adquiridos y la oposición de los terratenientes bajo la legislación existente hacen, en la mayoría de los casos, de la explotación unificada simplemente un imposible.

Los ejemplos más famosos de fracasos en proyectos de explotación unificada de yacimientos provienen de Texas, desde los años treinta el mayor productor de petróleo de EUA. Como allí no existe coerción legal alguna al respecto, prácticamente el 100 por ciento de los involucrados tiene que ponerse de acuerdo; de esta manera, aun un porcentaje muy bajo, puede impedir la explotación unificada de un yacimiento.³⁰ En 1962 dos grandes productores del campo petrolero gigante del este de Texas propusieron paralizar 15.700 pozos de un total de 17.200 por considerarlos de más, y mantener el mismo volumen de producción con los 1.500 pozos restantes. La Comisión de Ferrocarriles de Texas —la instancia de control estatal en Texas, cuyo curioso nombre tiene origen histórico— no aceptó la proposición adu-

29 DeChazeau y Khan, ob. cit., pp. 230-244.

30 Véase Blair, ob. cit., p. 168.

ciendo intereses económicos unidos a esta gran cantidad de pozos; otro proyecto alternativo presentado en 1965, que habría rebajado el número de pozos a sólo 9,500 corrió la misma suerte.³¹ Una buena mitad de los cerca 200,000 pozos entonces existentes en Texas, desde un punto de vista técnico deben haber estado de más.³² Según una estimación efectuada por la SONJ en Texas en el sólo año 1956 deben haberse malgastado 370 millones de dólares en perforar nuevos e innecesarios pozos; esto era, calculado sobre la producción anual de este Estado, la no despreciable cantidad de 35 ¢ por barril.³³ En aquel año el precio promedio en boca de pozo en EUA era de 2,79 dólares; la renta absoluta del suelo puede estimarse en un octavo, lo que igualmente arroja 35 ¢. De acuerdo a ello, el daño que ocasiona la propiedad territorial privada a la sociedad por costos de producción mayores es de igual magnitud que la renta del suelo misma.

Según nuestra opinión el hecho de que Texas, con cerca del 40 por ciento de la producción nacional, en relación a la legislación sobre unificación de los yacimientos, sea el Estado más retrógrado entre todos los estados federales productores de petróleo, no es mera coincidencia. Ningún estado de la federación norteamericana tuvo un interés objetivo mayor por lograr para el petróleo crudo los precios más altos posibles. Además, el petróleo texano constituía el eje alrededor del cual no sólo giraban los precios en EUA, sino también, hasta 1959, toda la estructura internacional de los precios del mercado petrolero mundial.

El control estatal de producción en EUA ha sido siempre muy criticado por su indiscutible efecto sobre los precios del petróleo crudo. El punto de partida de la crítica lo constituye la manera concreta de operar éste. Cada vez que hay necesidad de limitar la producción ello se efectúa únicamente limitando la producción de los pozos más productivos, mientras los llamados pozos marginales son exceptuados de cualquier control. Los pozos marginales son aquellos que se acercan a su agotamiento final y cuya producción, en principio, sólo genera una ganancia media. Es decir, que, entonces e invariablemente,

31 Lovejoy y Homan, *ob. cit.*, p. 121.

32 Adelman, *ob. cit.*, p. 56.

33 DeChazeau y Khan, *ob. cit.*

la producción retenida es aquélla con costos de producción más bajos, mientras la producción más costosa cuenta con salida preferencial al mercado. Con ello, en épocas de sobreproducción potencial, no sólo se ajusta la oferta a las necesidades del mercado, sino que ello se hace de manera tal que los precios comerciales existentes son sistemáticamente protegidos y excluidas, en buena medida, las caídas de precios, mientras que en épocas de relativa escasez se puede llegar, y se ha llegado, a considerables aumentos. El sistema en su totalidad trae también como consecuencia que por largos períodos se haya podido llegar a altas sobrecapacidades, como por ejemplo antes de la Segunda Guerra Mundial y, nuevamente, desde 1949 hasta 1970.

El problema planteado a los organismos de control estatal es el siguiente. Al limitar la producción de los pozos más productivos se está limitando el derecho del arrendatario, pero solamente en forma temporal, a explotar el yacimiento; podrá extraer este petróleo más tarde, lo cual se encuentra garantizado por el contrato de arrendamiento que perdura hasta el agotamiento. En cambio, si se limitara la producción de los pozos marginales, económicamente se obligaría al arrendatario abandonarlos y la reanudación posterior no solamente es a menudo técnicamente imposible, sino que en todos los casos acarrea altos costos. Con ello, el derecho del arrendatario a explotar el yacimiento experimentaría una limitación absoluta. De allí se derivarían problemas jurídicos graves para todo el sistema de control estatal de producción como también problemas políticos insuperables. A comienzos de los años sesenta en EUA habían alrededor de 600.000 pozos, dos tercios de los cuales estaban clasificados como marginales, los que por otra parte generaban sólo un 20 por ciento del total de la producción nacional global.³⁴

Los defensores del sistema justifican este tratamiento de los pozos marginales como política conservacionista. No obstante, esta argumentación ha sido concluyentemente rebatida. La gran mayoría de estos pozos marginales son, desde un punto de vista técnico, totalmente superfluos. Por lo tanto, su abandono no traería consigo una pérdida en petróleo sino, en primera instancia, sólo costos de producción menores y con ello, por ende, un mayor grado de recuperación.

34 Davidson, ob. cit., p. 88.

La función objetiva de estos pozos marginales consiste en mantener los precios altos para con ello, artificialmente, inflar la renta diferencial.

La última investigación oficial sobre diferencias en los costos de producción de petróleo crudo en EUA proviene de los años inmediatamente anteriores al comienzo del control estatal de producción lo cual, según Adelman, no constituye una mera coincidencia. Esta investigación arrojó los siguientes resultados: 10 por ciento del petróleo costaba menos de 40 ¢; 50 por ciento se encontraba en el rango que va de los 40 ¢ hasta los 79 ¢; 25 por ciento se encontraba entre los 80 ¢ y los 119 ¢; y finalmente 15 por ciento se encontraba entre los 120 ¢ y los 440 ¢.³⁵ Respecto a estas cifras debemos hacer notar que en ellas no se ha tomado en cuenta ni la diferencia en calidad ni tampoco su procedencia geográfica, de manera que sólo pueden brindarnos una visión general de la gran importancia de la renta diferencial en la producción petrolera. Adelman nos proporciona los siguientes datos pertenecientes a una época más reciente, provenientes de 231 arrendamientos de una compañía petrolera. Los costos de producción respectivos caían dentro de los siguientes rangos cuartílicos: menor que 75 ¢; entre 75 ¢ y 1,65 dólares; entre 1,65 dólares y 3,60 dólares; sobre 3,60 dólares.³⁶

En cuanto a las sobrecapacidades, la parte interesada siempre las ha justificado aduciendo que se encuentran en servicio de la seguridad nacional. Empero, en la estructuración de todo el sistema de control de producción estatal ésta jamás fue considerado en forma sistemática. Ello ha sido demostrado prácticamente a partir de 1970 en adelante, cuando desaparecieron para la sorpresa de todos.

Los críticos del sistema han elaborado una completa contraproposición³⁷ cuyo origen se remonta a las proposiciones hechas por Doherty. Proponen la explotación unificada obligatoria de todos los yacimientos. Como con ello la ley de captura también se hallaría superada, entonces ahora se podría levantar el control estatal de producción y dejar así la producción expuesta a la competencia capitalis-

35 Morris A. Adelman: *The World Petroleum Market*, The Johns Hopkins University Press 1972, pp. 290/1.

36 Adelman, "The World Oil ...", ob. cit., p. 44.

37 Véase Eugene V. Rostow: *A National Policy for the Oil Industry*, New Haven, Yale University Press 1948.

ta entre los diferentes yacimientos operados como unidad. Mientras hemos caracterizado escuetamente el sistema de control de producción estatal como política conservacionista manejada por el capital monopolista y, desde luego, manejado conforme a sus intereses específicos, la contraposición debe ser entendida como una proposición correspondiente al capitalismo de libre competencia. Esta proposición, después de una historia más que centenaria de la producción petrolera estadounidense y, en consecuencia, con una estructura de intereses particulares profundamente arraigados, es demasiado radical para ser realizada alguna vez; además también contiene una limitación esencial a la libre competencia referente a cada uno de los yacimientos.

A comienzos de los años sesenta, Adelman estimó que, de hacerse realidad la mencionada proposición, los precios del petróleo en EUA podrían disminuir alrededor de 85 ¢, es decir, en un 30 por ciento.³⁸ Su interés en este cálculo tampoco era casual. En esa época, como ya hemos hecho notar, la estructura internacional de los precios se había quebrado, y los precios tendían a bajar en el mercado mundial, mientras que en EUA se mantenían en un alto nivel a través de medidas proteccionistas. Debido a la importancia del costo de la energía para la industria moderna, ello resultaba una desventaja que se hacía sentir cada vez más sobre la industria norteamericana, en comparación con sus competidores de Europa occidental y del Japón. En 1970, cuando la diferencia había llegado a su máximo, el precio promedio en boca de pozo en EUA era de 3,18 dólares mientras, por ejemplo, la República Federal de Alemania podía cubrir su necesidad petrolera en el mercado mundial a un precio promedio, incluyendo el costo de transporte, de 2,19 dólares. En enero de 1970, parecía que la creciente presión de los consumidores estadounidenses de petróleo sobre el Gobierno, por primera vez en varias décadas, fuera coronarse con un gran éxito. Una comisión ministerial nombrada por el presidente Nixon, destinada especialmente al estudio de este problema, propuso abandonar la política proteccionista que había venido aplicándose en los últimos diez años y, a través de una liberalización de las importa-

38 Morris A. Adelman: "Efficiency of Resource Use in Crude Petroleum", *The Southern Economic Journal*, t. 31, No. 2, octubre de 1964.

ciones, bajar el nivel de precios dentro de EUA para ajustarlo así nuevamente al mercado mundial.³⁹

El peso de EUA como productor así como el poderío del Cartel Internacional del Petróleo, habían mantenido los niveles de precios del petróleo en el mercado mundial a un nivel determinado por EUA hasta 1959; entre 1959 y 1970, este nivel de precios no pudo ser mantenido en el mercado mundial, lo que se explica tanto por la decreciente importancia de EUA como productor de petróleo así también como por la pérdida de poder experimentado por el Cartel Internacional del Petróleo. El progresivo desarrollo en esta misma dirección llevó a que a comienzos de 1970 se vislumbrara, ahora a la inversa, que EUA tuvieran que ajustar sus niveles internos de precios a los niveles de precios del mercado mundial. En efecto, fueron obligados a ello, pero de una manera que sorprendió a todos los involucrados. Esta sorpresa se debe, por sobre los demás, a dos motivos. Como veremos, por un lado, la comisión gubernamental ya citada se equivocó con respecto a las capacidades disponibles en esa época dentro y fuera de EUA —un error compartido con vastos círculos de la industria petrolera estadounidense e internacional—, hecho cuyas causas han sido esclarecidas posteriormente. En cambio, no sucede así con la segunda y más profunda causa, motivada por la incapacidad ideológica de las ciencias económicas modernas para entender la relación entre la propiedad territorial privada y el capital. La relación entre la propiedad territorial nacional estatal con el capital internacional, hacía décadas que se dinamizaba en el mercado mundial, lo cual, por el motivo ya señalado, prácticamente no era tomado en cuenta. La irrupción de la propiedad nacional estatal como un factor determinante sobre el mercado mundial llegó, no sólo sorpresivamente, sino que resultó inexplicable. Esta observación es válida para la totalidad de la literatura sobre este tema hasta hoy en día, y no sólo para la norteamericana.

39 Para la llamada Comisión Shultz y sus recomendaciones, véase *Petroleum Press Service*, año 37, febrero de 1970, p. 43, ss.

RENTA DEL SUELO, LIBRE CAMBIO E IMPERIALISMO

La lucha por el libre cambio de la burguesía inglesa durante la primera mitad del siglo pasado fue esencialmente una lucha social. La clase terrateniente, con su creciente poder monopólico, imponía rentas cada vez más altas. Esto acarrea un alza en los precios de los alimentos, especialmente de los cereales, traduciéndose en un encarecimiento de la fuerza de trabajo. Con la derogación de los aranceles aduaneros sobre los cereales, se perseguía la ruptura del poder monopólico de los terratenientes y la apertura de nuevos mercados para la industria inglesa. Los países capitalistas del continente, aun cuando nunca llegaron al mismo grado de entusiasmo de los ingleses por el libre cambio, sí se vieron obligados, por efecto de la competencia, a una política similar. Así, la división internacional del trabajo que se estableció entonces entre los países capitalistas desarrollados y el Tercer Mundo, y que perdura hasta el presente, estaba relacionada esencialmente con la categoría de la renta.¹

En lo que se refiere a la importación de materias primas minerales, puede que exista una necesidad absoluta. Este fue el caso de los países de Europa occidental respecto al petróleo. Necesariamente, tenían que buscar fuentes de abastecimiento en el exterior. El capital inglés y el holandés resultaron particularmente exitosos en tal empresa. Encontraron en el Tercer Mundo yacimientos excepcionalmente prolíficos, con la circunstancia ventajosa de constituir una propiedad estatal libre o con tributos relativamente bajos. Con ello EUA al terminar la Primera Guerra Mundial se veían en una situación de competencia difícil:

Altos costos para comprar derechos mineros privados en Estados Unidos. En Estados Unidos la ley concede al propietario de la tierra el derecho de

1 Cf. Dorothea Mommer: *Parteien und Gewerkschaften in einem Petroleumland*, tesis doctoral, Tubinga, 1977, primera parte.

apropiarse, explotar o disponer de los minerales subyacentes a la superficie que le pertenece. Solamente en lugares en donde las tierras petrolíferas son parte de tierras públicas es posible negociar con el Gobierno por concesiones territoriales de grandes extensiones. A medida que las tierras petrolíferas que eran parte de tierras públicas se fueron haciendo cada vez menos importantes como fuentes de suministro, se hizo necesario arrendar o comprar derechos mineros privados en gran escala, y a menudo a altos costos, si habrían de mantenerse grandes reservas para el futuro. Este factor económico fue de importancia no sólo por temor a una posible escasez de petróleo en Estados Unidos, sino porque esto también significaba que el petróleo estadounidense se encontraría en creciente desventaja abasteciendo mercados extranjeros.²

Se destacan aquí las ventajas técnicas de la propiedad territorial estatal en comparación a la propiedad privada, y también se hace referencia a la renta del suelo que impone esta última. No obstante, la cita se refiere a condiciones dentro de EUA y solamente la última frase se refiere a las desventajas que de ahí se desprenderían para el petróleo estadounidense en el mercado mundial.

Efectivamente, fuera de EUA los yacimientos constituían propiedad estatal, lo que permitía su explotación más racional. Además, los yacimientos descubiertos en los países petroleros del Tercer Mundo tenían una productividad natural significativamente mayor. El resultado de estos dos factores se puede ilustrar con los siguientes datos: en 1971, un pozo norteamericano producía un promedio de 19 barriles diarios; en cambio, el mínimo entre los países miembros de la OPEP se encontraba en 320 barriles diarios (Venezuela) y el máximo en 15.655 barriles diarios (Irán). A todo ello tenemos que agregar que, en el mercado mundial, dadas las grandes distancias, la ubicación geográfica de la producción se hizo cada vez más importante, sobre todo con el rápido crecimiento de la demanda de gasolina desde comienzos de este siglo. Así, por ejemplo, en Europa occidental, todavía en 1970, alrededor del 40 por ciento del precio c.i.f. de un barril de

2 U.S. Senate, Select Committee on Small Business: *The International Petroleum Cartel*, Staff Report to the Federal Trade Commission, 82º Congreso, 2a. Sesión, Publicación del Comité No. 6, 22 de agosto de 1952, p. 39, ss. Destacado en el original.

petróleo proveniente del Golfo Pérsico, representaba costos de transporte. Con ello, la producción estadounidense estaba en desventaja respecto a los mercados más distantes, mientras que la producción mejor ubicada arrojaba una renta diferencial. Por último, en los países petroleros del Tercer Mundo, la renta del suelo fue, en términos absolutos y durante décadas, bastante menor que en EUA; y todavía fue relativamente menor hasta principios de los años setenta. Lo último quiere decir que aun en este momento la tasa de ganancia de los arrendatarios en los países miembros de la OPEP, en promedio, se encontraba muy por encima del nivel estadounidense.

Todos estos factores, como también la escasez temporal de petróleo, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, obligaron a que el capital monopolista norteamericano, con su red internacional de distribución, se lanzara a la búsqueda de concesiones alrededor del mundo. Pero, mientras en esos años la Royal Dutch-Shell se transformó rápidamente en un gran productor en los propios EUA, el capital petrolero norteamericano sólo disponía de una producción digna de ser nombrada en México y en Rumania. En todas las demás partes los monopolios europeos se le habían adelantado, o amenazaban con hacerlo. Fue apenas en 1928, con la fundación del Cartel Internacional del Petróleo, y después de una dura confrontación interimperialista, cuando se llegó a un compromiso entre los monopolios norteamericanos, ingleses, franceses y holandeses.

La historia de este Cartel ha sido descrita y documentada con detalles en el citado informe del Senado de Estados Unidos. Sin embargo, el informe se concentra expresamente en la relación entre el Cartel, de un lado, y el capital de competencia y los consumidores, del otro.³ Por ello queremos añadir algunas observaciones sobre su relación con la propiedad territorial. Fuera de Estados Unidos, la industria petrolera se desarrolló desde un comienzo en forma de compañías integradas, con un grado de monopolización relativamente alto; ello fue así aun donde —como en Rusia, Rumania y México— prevaleció hasta la Primera Guerra Mundial, la propiedad privada sobre los yacimientos. Los productores de petróleo de las regiones atrasadas y muy distantes del mercado, tenían que transportarlo y comercializar-

3 Ob. cit., p. V.

lo ellos mismos. Por esta razón, fuera de EUA el proceso de monopolización partía de la producción, lo cual se hacía más fácil donde predominaba la propiedad estatal y, sobre todo, cuando se trataba de colonias, semi-colonias o países dependientes. Es lo que explica que nos encontremos aquí con un cuadro inverso al de EUA, con un grado de monopolización mayor en la producción que en la refinación. En cambio, en el transporte internacional con tanqueros, podemos observar un alto grado de competencia por razones obvias. En el hemisferio occidental, fuera de EUA, en los años 1949-50, el 80,5 por ciento de la producción y el 75,6 por ciento de la refinación, estaban controlados por las siete grandes compañías que integraban el Cartel Internacional del Petróleo; éstas eran la British Petroleum (BP) (originalmente Anglo-Persian, posteriormente Anglo-Iranian), la Gulf, la Royal Dutch-Shell, la SONJ, la Stancal, la Socony y la Texaco. En el hemisferio oriental, fuera de URSS y de Europa oriental, tal control alcanzaba el 96,1 por ciento y 79 por ciento, respectivamente.

La fundación del Cartel Internacional de Petróleo, fue precedido por las disputas referentes a la riqueza petrolera de Irak y de todos los países del Medio Oriente que hasta la Primera Guerra Mundial habían formado parte del Imperio Turco. El compromiso negociado en Irak contemplaba una compañía mixta —la Irak Petroleum Co. (IPC)— cuyas concesiones abarcaban todo el país, con participaciones y porcentajes que detallamos: la Compagnie Française de Pétrole (CFP), la BP, la Royal Dutch-Shell y el capital norteamericano (al fin y al cabo la SONJ y la Socony), 23,75 por ciento cada uno; el restante 5 por ciento recaía en Gulbenkian, el intermediario armenio. Además, los participantes se comprometieron a actuar siempre conjuntamente en caso de aspirar a otras concesiones en el antiguo Imperio Turco; es decir, los porcentajes que hemos señalado deberían valer para la repartición de toda la riqueza petrolera del Medio Oriente, con excepción de Kuwait e Irán. Empero, fuera de Irak se llegó a filiales correspondientes de la IPC sólo en los Emiratos Arabes Unidos (antes Abu Dhabi) y en Qatar. El capital estadounidense había suscrito esta parte del acuerdo bajo la presión de las circunstancias, ya que abrigaba la esperanza de que en el futuro pudiera salir mejor parado. Por ello, iba a irrespetar sistemáticamente este acuerdo.

En los años siguientes, la existencia de compañías mixtas se convirtió en una característica de la industria petrolera internacional. A

través de estos enlaces entre estas grandes compañías petroleras, el Cartel Internacional del Petróleo logró una estabilidad extraordinaria y garantizó su efectividad, aun después de su disolución formal durante la Segunda Guerra Mundial. La constitución de estas compañías mixtas resultaban imperativa pues, solamente así, podía repartirse en porcentajes predeterminados la potencial riqueza petrolera de un país, sin mayor conocimiento al respecto. Es decir, el Cartel se fundamentaba en empresas mixtas en la producción, o sea en una asociación directa de los *arrendatarios*; por lo tanto, no hay que considerarlo solamente como un cartel de productores, sino *también* como un cartel de arrendatarios. Ello se expresaba en el mencionado acuerdo de la IPC en la cláusula que se refiere a la adquisición conjunta de nuevas concesiones, con lo cual se pretendía restringir la competencia entre los arrendatarios. Efectivamente, la lucha de competencia interimperialista precedente había hecho subir la renta del suelo en el Medio Oriente y Venezuela. Con la monopolización de todas las tierras potencialmente petrolíferas, el Cartel buscaba anticiparse también a la competencia de nuevos arrendatarios y, con ello, hasta donde fuera posible, a una nueva alza en la renta. Con la fundación de este cartel mundial de los arrendatarios, aparecía ya potencialmente la necesidad de un futuro cartel mundial de los terratenientes estatales: la OPEP.

De la libre propiedad estatal a la propiedad nacional

Cuando a comienzos del siglo veinte se otorgaron las primeras concesiones petroleras en Venezuela, que más tarde cobrarían una gran importancia, este país contaba con una ya centenaria historia de existencia estatal independiente. Venezuela había sido una colonia en el estricto sentido de la palabra, un país conquistado y colonizado por europeos. De allí que la Venezuela independiente poseyera un marco institucional relativamente desarrollado y, en particular –por el especial interés de los conquistadores en las riquezas del subsuelo– una legislación minera moderna.¹ El capital petrolero internacional se encontró así en Venezuela con una ininterrumpida tradición de propiedad estatal de las minas y de los yacimientos, proveniente de la época colonial española.

La legislación respectiva se basaba en la concepción de la libre propiedad del Estado, lo que se manifestaba claramente en la Exposición de Motivos de la Ley de Minas de 1909:

... la bondad de una ley de minería ha de apreciarse por la mayor seguridad que se dé a los explotadores en su concesión; por la extensión de la libertad que se les conceda para obrar, pues cuanto menos trabas, mejor; y finalmente, por el cúmulo de facilidades que se les brinde para la obtención de las minas.

Por otro lado, había que salvaguardar la libre propiedad del Estado, por lo que se afirmaba:

1 Para la legislación minera venezolana y su significación práctica antes de 1920 véase Manuel R. Egaña: *Venezuela y sus minas*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1979.

Las razones que preceden son las que han hecho que si en el proyecto figura, por una parte, la concesión minera por tiempo limitado, por otra, para seguridad del adquirente, el título reviste carácter de contrato, de modo que el impuesto no varíe; y también el que las concesiones puedan renovarse, a fin de que el dueño de éstas, apremiado por el vencimiento del lapso señalado en el contrato, no pretenda destruir o malgastar los recursos minerales allí existentes, para sacar de la mina el mayor producto en el menor tiempo posible.²

Desde este mismo punto de vista, se discutía la extensión de la concesión. Esta tenía que ser suficientemente extensa como para permitir la explotación del yacimiento o de la mina como unidad; pero, al mismo tiempo, tal extensión debía ser limitada para que el monopolio concedido no tuviera un efecto esterilizante. Por estas mismas consideraciones, la concesión caducaba si no se iniciaba la explotación en el transcurso de un par de años.

Respecto a los impuestos, encontramos la siguiente e interesantísima observación:

Triviales por demasiado conocidos son los principios que exigen que el impuesto sea módico, a la vez que al igual para todos los contribuyentes ... El impuesto sobre las minas requiere por parte del Estado que lo impone, que al determinarse, se tengan en cuenta elementos que no existen en otras especies gravables, pues no hay propiedad más contingente que la de las minas, dado que de un momento a otro el filón puede menguar en riquezas o desaparecer por completo; y además, que explotar una mina es tanto como poner en juego un conjunto de conocimientos y de experiencia no a la mano de todos, lo que explica el gran número de fracasos en esta especie de empresas. Mas si todo esto debe tenerse en cuenta, tampoco debe olvidarse que ese impuesto, para que sea justo, computado los riesgos, debe ser relativamente igual al que pagan los agricultores y criadores del país, pues de lo contrario sería irritante ...

Las citas anteriores dejan de manifiesto que esta legislación simplemente trataba de poner las minas del país a libre disposición del capital

2 Para estas citas véase Egaña, ob. cit., pp. 216/7.

interesado. La explotación estaría sujeta a impuestos al igual que cualquier otra actividad económica pero, en aquel entonces el Estado ni siquiera se planteaba la posibilidad de cobrar una renta del suelo.

Sin embargo, ello no quiere decir que los propietarios superficiales no hicieran intentos para apropiarse de las minas. Fue así como, en la Ley de 1909, lograron introducir un artículo que obligaba al descubridor de la mina en terreno privado, a pagar como renta al propietario de la superficie un tercio de la ganancia que pudiera obtenerse en su explotación. Este artículo fue comentado de la siguiente manera por el Ministro de Fomento:

Semejante precepto constituye una restricción manifiesta, puesto que nadie había de incurrir en aportar el dinero, el crédito, la inteligencia, la actividad, la perseverancia, en fin, todo el caudal material, intelectual y moral requerido para poder alcanzar éxito en empresas de esta naturaleza, para luego hacer partícipe nada menos que en la tercera parte de las utilidades a un socio obligado que no trabaja, que con nada contribuye y que nada arriesga.³

Tal artículo fue declarado anticonstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1912 (entonces Corte Federal y de Casación) como resultado de una solicitud del gobierno.

El otorgamiento de la concesión de una mina a su descubridor o a cualquier otro denunciante era automático, una vez cumplidas un par de formalidades. Pero, al hacerse evidente el interés del capital extranjero en los hidrocarburos —al final del siglo pasado— así como su implicación en los conflictos armados internos de entonces,⁴ se llegó en 1904 a una reglamentación especial para el petróleo. El otor-

3 Citado en Angel J. Márquez (ed.): *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana*, t. 2, *Las ganancias extraordinarias y la soberanía nacional*, Caracas, 1977, p. 49.

4 Para detalles de la historia del petróleo en Venezuela véase Edwin Lieuwen: *Petroleum in Venezuela. A History*, University of California, Publications in History, t. 47, 1954; Bernard Mommer: *Die Bedeutung der Grundrente in der Petroleumproduktion. Analytische Geschichte ihrer Entwicklung von den Anfängen in den USA bis zur internationalen Ölkrise der Gegenwart*, tesis doctoral, Tubinga, 1977; Rómulo Betancourt: *Venezuela. Política y Petróleo*, 3a. ed. Bogotá, 1969.

gamiento de la concesión ya no se daría en forma automática, sino que estaría sujeto a ciertas condiciones especiales.

Entre los años 1907 y 1912 se otorgaron siete concesiones petroleras que llegarían a tener enorme importancia en el futuro del país. Fueron concedidas a ciudadanos venezolanos —que hicieron las veces de intermediarios— y finalmente fueron a parar a manos de la Royal Dutch-Shell la que hasta su nacionalización en 1976, extrajo la mayor parte de su producción venezolana de esas concesiones. Estas se basaron en las Leyes de Minas de 1905, 1909 y 1910; la Ley de Minas de 1910 en lo esencial era idéntica a la de 1909, pero esta última fue anulada por la Corte Suprema debido a fallas formales. Por lo demás, la Ley de 1910 ofreció a los anteriores concesionarios la oportunidad, si lo deseaban, de adaptar sus títulos a la nueva Ley. Todos lo hicieron, ya que en ella los impuestos fueron rebajados a la mitad en comparación con la Ley de 1905. Esto quiere decir que todas las concesiones importantes de la Royal Dutch-Shell se rigieron finalmente hasta 1943 por la Ley de 1910. He aquí una breve descripción de estos contratos.

Las concesiones de exploración se otorgaron por períodos de dos a ocho años y abarcaban desde 500 mil hasta 27 millones de hectáreas. El concesionario debía elegir parcelas de 200 hectáreas cada una sobre las cuales obtenía derechos de explotación por lapsos de 30 a 50 años. Se estableció un impuesto superficial de un bolívar por hectárea y por año y un impuesto de explotación de dos bolívares por tonelada. Además, se fijó como mínimo anual del impuesto de explotación la suma de mil bolívares por parcela. Con ello los concesionarios se veían presionados económicamente a reducir la concesión a una fracción de su extensión original al adquirir los derechos de explotación. (Hasta la devaluación del dólar en 1934, la paridad oro del bolívar venezolano respecto al dólar estadounidense fue de 5.20 bolívares por dólar). Los concesionarios estuvieron protegidos por contrato durante todo este tiempo contra cualquier aumento de los impuestos. En particular, se les exoneró también de los impuestos de importación para todos los artículos que pudieran ser necesarios para el desarrollo de la producción. Los contratos contenían una cláusula en la que se hacía énfasis en que cualquier duda o conflicto que pudiera surgir respecto a las concesiones sería ventilado única y exclusivamente ante tribunales venezolanos y de acuerdo al derecho nacional sin que, en ningún caso,

y cualesquiera fueran las circunstancias, pudieran dar pie a reclamaciones internacionales.⁵

La importancia del papel que estas concesiones jugarían en el futuro de Venezuela no era previsible al momento de otorgarse las mismas. La primera perforación exitosa de un pozo tuvo lugar en 1912 y fue en ese mismo año cuando se le concedió cierta importancia al petróleo en las Memorias del Ministerio de Fomento. Dos años más tarde la situación tenía ya otro cariz: el Ministerio de Fomento informaba al Congreso que numerosos grupos de ingenieros y geólogos, por encargo de empresas petroleras extranjeras, exploraban el país. En breve, muy probablemente, el petróleo superaría en importancia a todas las otras minas. Pero, por lo pronto, el inicio de la producción y exportación se vería retrasado a causa de la Primera Guerra Mundial. Este conflicto contribuyó a esclarecer la extraordinaria importancia del petróleo en la guerra y en la industria moderna y, de este modo, a intensificar el interés del capital internacional en el petróleo venezolano. Por otro lado, la guerra condujo también en Venezuela al fortalecimiento de la conciencia nacionalista. Fue en estas circunstancias como se produjo el cambio en la conciencia de los gobernantes que haría que el concepto de libre propiedad estatal se transformara en propiedad nacional de los yacimientos. Este cambio, que se observó entre los años 1917 a 1922, puede asociarse al nombre de Gumersindo Torres, Ministro de Fomento en esos años.

En 1917, después de haberse otorgado tres concesiones de menor importancia, el Ministro decidió suspender temporalmente el otorgamiento de nuevas concesiones:

... en atención a que es tan importante el papel que desempeña el petróleo en la industria universal y tan seguro y halagador el porvenir de este artículo, el Ejecutivo Federal ha considerado prudente y juicioso el no aventurarse en el camino de las concesiones de contratos que le han sido propuestos, sin haber antes estudiado a fondo tan interesante cuestión a fin de que las determinaciones futuras, sean el resultado de la completa posesión de cuantos conocimientos sean requeridos para juzgar con acier-

5 Para una exposición detallada de los contratos de concesión hasta 1943 véase Manuel R. Egaña: *Introducción a la Memoria de Fomento*, 1941.

to y no dar lugar a que las generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional, y es el petróleo fuente segura de riqueza, ya que nuestro país está reconocido como uno de los más favorecidos por la naturaleza en la existencia de tales productos.

... este Despacho... siguiendo el criterio expuesto se ocupa desde noviembre en acaparar datos ilustrativos, leyes, reglamentos y contratos de arrendamiento de otros países productores de petróleo, a fin de formar un Reglamento aplicable a Venezuela...

Sería conveniente, además, el envío de una comisión que estudie en los países productores de petróleo las condiciones legales y técnicas de las explotaciones petrolíferas.

La política de otorgamiento de concesiones que había imperado hasta la fecha, mereció el siguiente comentario de Torres:

Hasta hace poco, verdaderamente a ciegas se procedió en los contratos, que para exploraciones y explotación del petróleo se celebraron, por lo que de ellos pocas o ningunas ventajas ha obtenido la Nación.

Vemos como ya en 1918, apenas un año después de haber comenzado las exportaciones de petróleo, el gobierno venezolano tenía una visión bastante clara y precisa sobre el futuro del país como productor y exportador de petróleo, y consideraba imperativo obtener las “ventajas” correspondientes. Esto se hace especialmente claro en lo que dice Torres sobre los impuestos:

En concepto de la legislación venezolana vigente, las minas son de la Nación, puesto que su concesión es temporal. *El impuesto minero es, por consiguiente, una participación en los beneficios...*⁶

Para la legislación venezolana vigente hasta ese entonces, el impuesto de explotación *no* representaba ninguna participación en las utilidades, sino un impuesto común y corriente. Pero, de acuerdo a la

6 Gumersindo Torres en: *Memoria del Ministerio de Fomento*, 1918, pp. XVI-XIX, paréntesis y destacado nuestro.

nueva interpretación del Ministro, ahora debería ser concebido como participación en las utilidades por concepto de propiedad nacional, o sea, como *renta del suelo*.

Evidentemente, el razonamiento era todavía bastante vago y necesitaba de mayor desarrollo. El mismo Torres será quien insista dos años más tarde, pero esta vez con más precisión, basándose en estudios sobre las condiciones existentes en México y EUA, los dos mayores países productores de petróleo de entonces. Si bien México se encontraba en un proceso de cambio revolucionario, a lo cual nos referiremos más adelante, para aquel momento y en lo esencial, también en ese país prevalecía la propiedad privada sobre los yacimientos. En ambos casos los impuestos eran claramente diferenciados de la renta del suelo. En terrenos de propiedad privada, los terratenientes devengaban la renta del suelo y el Estado los impuestos; en tierras públicas, en cambio, se firmaba un contrato de arrendamiento con el Estado a base del cual éste devengaba la renta del suelo, sin que ello fuera en perjuicio de los impuestos generales. De ahí la conclusión del Ministro:

En Venezuela percibe nada el Fisco por la explotación de los yacimientos petrolíferos en terrenos nacionales, fuera del impuesto corriente que se aplica indistintamente a las explotaciones en terrenos baldíos o de particulares. Ahora bien, son nociones distintas la del impuesto y la de percepción de una suma derivada de estipulación contractual por el goce de una propiedad nacional, distinción que en donde quiera se ha tenido presente para cobrar por este último respecto pensiones variables según las zonas cuando la explotación petrolera se hace en terreno nacional. Así, pues, en Venezuela hay impuestos, pero nada pagan las empresas por el *derecho mismo a la explotación*, como en todas las otras naciones tienen que hacerlo, ora a los propietarios del suelo, comprándoles o arrendándoles tierras petroleras, ora al Estado mismo, si el terreno es baldío, mediante especiales estipulaciones contractuales.

Del contraste de EUA y México con Venezuela se desprendía claramente que en este país –contrariamente a la afirmación del mismo Torres dos años antes– las compañías petroleras pagaban impuestos pero no renta del suelo, tal como lo subrayaba el Ministro.

Lo único que pagaban por el derecho de explotación como tal era

lo que ganaban los intermediarios venezolanos. Torres observaba acertadamente respecto a éstos:

Ellos, cuando no son explotadores sino que celebran contratos únicamente para traspasarlos, están, respecto a las Compañías que resuelven hacer explotaciones en Venezuela, en el caso en que se hallan en los demás países los propietarios del suelo. Las compañías petroleras compran a éstos sus derechos o se los toman en arrendamiento o les dan participación en el negocio, sin perjuicio de pagarle al Fisco los impuestos de Ley. Pero en la práctica resulta una gran diferencia entre las compras que se les hacen en Venezuela de sus concesiones a los contratistas y las que se le hacen a los propietarios del suelo en otros países, siendo por lo demás idéntico el fin de uno y otro caso: se les paga a aquellos mucho menos.

Torres se explicaba este estado de cosas principalmente por lo desconocida e incierta que era la ubicación del petróleo. Y por ello concluía:

... de aquí la imperiosa necesidad de crear en el Ministerio de Fomento la Dirección del Petróleo...

Es decir, Torres proponía crear en el Ministerio de Fomento un Departamento de Tierras idéntico al de las compañías petroleras en EUA, con la diferencia que este departamento estaría aquí al servicio de los terratenientes, ya que Torres no era partidario del sistema vigente de los intermediarios. Pretendía mantener la propiedad estatal de los yacimientos, pero:

... una cosa es que la Nación sea dueña de la propiedad petrolífera y otra que, por serlo, prefiera cederle su goce temporal a cualquier contratista que vaya a vender en beneficio propio la concesión que obtenga, en lugar de reconocerle a los dueños del suelo la facultad a igual goce temporal, con igual sujeción al pago de impuestos que fije la ley...

Según Torres, las compañías petroleras debían pagar renta del suelo a los terratenientes, la clase dominante en la Venezuela precapitalista

de entonces. Torres identificaba el interés nacional con el interés de los terratenientes:

El reconocimiento del derecho de los propietarios del suelo siquiera a la preferencia para obtener de la Nación la facultad de explotar el subsuelo, mediante el pago de los impuestos legales, valorizaría enormemente la propiedad territorial, porque los Agentes de las compañías tendrían que entenderse previamente con ellos para obtener esa facultad, en lugar de entenderse con un contratista único como hasta ahora. La valorización de la propiedad territorial se traduciría naturalmente en la prosperidad general de la respectiva región y en el aumento consiguiente de las rentas fiscales como sucede cada vez que sube el precio de los bienes inmuebles o de frutos del país.⁷

De allí su proposición de introducir en la nueva legislación tal privilegio, por un tiempo determinado, en favor de los terratenientes. Sobre tierras públicas debería pagarse, además de los impuestos generales, un “canon” de arrendamiento al Estado. Torres orientó sus proposiciones de acuerdo al ejemplo mexicano. Allí la propiedad privada de los yacimientos predominó hasta 1917, pero éstos, en la Constitución de ese mismo año, fueron declarados patrimonio nacional. Por cierto, se respetaron los derechos adquiridos, o sea, los contratos de arrendamiento existentes. Más, a todos los terratenientes que aún no habían firmado arrendamientos petroleros sobre sus tierras, les fue concedido un plazo en el cual todavía podían hacerlo, quedando gravados con un impuesto superficial y una regalía del 5 por ciento. Esta muy modesta medida de la revolución mexicana, que sirvió de ejemplo a Torres, fue el primer paso para volver a la propiedad estatal de los yacimientos, y decimos ‘volver’, ya que hasta fines del siglo pasado, la propiedad estatal había predominado también en México. Por el contrario, la política propuesta por Torres significaba, dentro de la realidad venezolana, alejarse del principio de la propiedad estatal.

Algunos banqueros, contraponiéndose a Torres y basándose en la realidad norteamericana, expusieron la idea de que, siendo el Estado el propietario, podría apropiarse de una alta renta del suelo a través de

7 Torres, *Memoria...*, 1920, pp. XVIII-XXII.

“impuestos” elevados. A comienzos de 1920, Vicente Lecuna, entonces Presidente del Banco de Venezuela, hizo una exposición al general Juan Vicente Gómez en la cual comparaba la legislación especial para hidrocarburos proyectada, con la legislación correspondiente en EUA referente a las tierras federales. Encabezó su exposición con el siguiente principio:

Idea fundamental.

Los Estados Unidos consumen en su propio país todo lo que producen sus minas. Al gobierno no le interesa encarecer un artículo que consume su escuadra, ni sería política inteligente encarecer el combustible de sus industrias; sin embargo el impuesto medio (es decir, la regalía; N. del A.) es de 15,5 por ciento.

Venezuela se halla en un caso muy distinto: ella no aprovecha nada del petróleo que se llevan. Sólo le queda la participación que exija la ley para la República.⁸

El 15,5 por ciento resultaba de la siguiente manera: el dueño de una concesión de exploración en tierras federales tenía el derecho de explotar $1/4$ del terreno con una regalía del 5 por ciento, mientras que los restantes $3/4$ eran rematados y la regalía respectiva no podía ser inferior a un octavo, ni superior a un cuarto. De allí que Lecuna estimara la regalía en tierras federales en un promedio de 15,5 por ciento. Según Lecuna para Venezuela, como país exportador y dada la división internacional del trabajo prevaleciente, esto representaba sólo un mínimo. Una comisión de estudio para la nueva Legislación lo destacaba claramente:

Se concibe que en Estados Unidos se proceda con suma liberalidad en materia de impuestos a las empresas petrolíferas, porque necesitase allá el petróleo urgentemente para multitud de industrias cuyo movimiento contribuye luego a aumentar las Rentas Públicas. En Venezuela, donde el mineral se extrae principalmente para exportarlo, es menester que los

8 Vicente Lecuna en: “El historiador Vicente Lecuna y nuestra riqueza petrolera”, Publicación de la Fundación Lecuna, p. 8. (Suplemento del diario *El Nacional*, Caracas, 03-12-1975).

impuestos de explotación sean mayores, a fin de que su producido quede en beneficio de la Nación...⁹

Por lo tanto, el Estado debería devengar una alta renta del suelo a través de impuestos elevados. Pero lo notable aquí es que en ningún momento se entrevé una reflexión sobre la diferencia entre renta del suelo e impuestos. De manera inmediata se identificaba el impuesto de explotación en Venezuela con la renta del suelo en tierras federales en EUA, lo cual queda de manifiesto en las citas, donde la regalía es interpretada sencillamente como “impuesto”. Ni se nombraban los impuestos generales que pagaban los productores tanto sobre tierras privadas como sobre tierras públicas. Los impuestos y la renta del suelo fueron confundidos completamente. Este hecho es digno de atención por cuanto Torres ya había realizado un análisis exhaustivo sobre la cuestión. Para Torres el asunto era muy sencillo: exigir renta del suelo para los propietarios de la tierra e impuestos para el Estado. Pero el capital, y muy particularmente el capital bancario, no podía estar de acuerdo con esto. Pretendía mantener la propiedad estatal, la cual se transformaría de una libre propiedad estatal en una propiedad estatal nacional, o sea, una propiedad estatal que produjera una renta internacional. Sin embargo, el contenido de esta transformación no tenía que expresarse necesariamente en lo formal, ya que bastaba con elevar los llamados impuestos. La propiedad privada implicaba renta del suelo para los terratenientes; la propiedad estatal, en cambio, representaba ingresos rentísticos para el Estado, con lo cual la renta quedaba al alcance inmediato del capital. Discutir este contenido abiertamente, no podía ser de interés para Lecuna y sus amigos en las condiciones políticas existentes en la Venezuela de 1920, dado el predominio de la clase terrateniente. Pero, incluso hoy en día, a pesar de que el conflicto fue resuelto a favor del capital, éste no puede estar interesado en una discusión sobre “propiedad privada o estatal”, en la cual debería defender la propiedad estatal en contra de la propiedad privada. Políticamente, lo más conveniente fue remitirse a las condiciones formales existentes y nada más. Es por ello que las veces que se

9 Citado en Luis Vallenilla: *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas, 1973, p. 30.

plantea en la literatura venezolana la cuestión del por qué de la propiedad estatal —si es que se llega a formular— es desechada remitiéndose a la tradición proveniente de la época colonial española, así como al famoso decreto del Libertador Simón Bolívar, con el cual esta tradición se conservó para la Venezuela independiente.¹⁰

El proceso legislativo correspondiente al desarrollo de la conciencia nacionalista descrita, culminó en 1920 con la primera ley especial dedicada a los hidrocarburos. Esta ley puede resumirse en los siguientes términos:

1. La concesión de exploración era otorgada por dos años y por un máximo de 10.000 hectáreas, por lo cual se cancelaba por una sola vez un impuesto superficial de Bs 0,50 por hectárea. Una persona o sociedad no podía en ningún momento acumular más de 60.000 hectáreas.
2. El concesionario debía dividir su concesión en forma de tablero de ajedrez, en cuadros de 200 hectáreas cada uno, al final de su período de exploración. Decidía, a su elección, si se quedaba con los cuadros “blancos” o “negros” del tablero, por los que se le otorgaban derechos de explotación por 30 años. La otra mitad revertía al Estado, constituyendo así las llamadas reservas nacionales. Estas reservas nacionales, sobre las cuales ahora se tenía mayor conocimiento, eran rematadas más tarde públicamente al mejor postor.
3. Una sola persona o una sociedad no podía disponer de más de un total de 80.000 hectáreas de concesiones de explotación. Con la adquisición de los derechos de explotación debía cancelarse una prima de cinco bolívares por hectárea. Según la ubicación geográfica la regalía fluctuaba entre el 10 por ciento y el 15 por ciento y podía elevarse hasta el 25 por ciento en las reservas nacionales.
4. A los terratenientes se les concedía un derecho preferencial por un año para obtener la concesión sobre sus tierras.

La Ley, obviamente, fue un compromiso entre las dos corrientes nacionalistas ya nombradas. Por un lado, ofrecía a los terratenientes la oportunidad de enriquecerse con el tráfico de concesiones —oportuni-

10 Decreto del 24 de octubre de 1829, emitido en Quito.

dad que efectivamente fue aprovechada en alrededor de 2.500 casos—y, por el otro, la ley fijaba una renta del suelo o impuesto, orientándose por los niveles norteamericanos, muy altos para las circunstancias de entonces. Esta contradicción quedó de manifiesto al encontrarse miles de concesiones en poder de los terratenientes y otros intermediarios venezolanos. Con el apoyo de Torres, pero naturalmente con la decidida oposición de Lecuna,¹¹ apremiaron al gobierno para que redujera los impuestos o renta del suelo.

Por cierto, aquí habría que considerar la coyuntura del mercado mundial del petróleo. En el año 1920 el precio medio de un barril de petróleo en boca de pozo en EUA era de 3,07 dólares —lo que constituyó un récord para el período entre 1873 y 1957— pero al año siguiente ya había bajado a 1,73 dólares. Con este reflujo de la coyuntura se levantaron las protestas de las compañías petroleras contra los altos impuestos o renta del suelo. Torres llegó a argumentar que la rápida expansión de la producción, a menores impuestos por barril, depararía al país en conjunto una mayor entrada.

Como resultado de la presión ejercida conjuntamente, tanto por los traficantes venezolanos de concesiones como por las compañías petroleras, se llegó finalmente a la Ley de 1922 que nuevamente —al igual que la Ley de 1910— ofreció a los concesionarios la posibilidad de adaptar sus títulos a ella, lo que hicieron todos aquellos que habían obtenido concesiones desde 1918. Esta Ley —que en los próximos años sólo habría de experimentar cambios insignificantes— sirvió en la práctica como base para todas las concesiones norteamericanas existentes en Venezuela hasta 1943. Las condiciones fueron las siguientes:

1. La concesión de exploración se otorgaba por tres años y por un máximo de 10.000 hectáreas, por lo cual se cancelaba por una sola vez un impuesto superficial de 0,05 bolívares hasta 0.10 bolívares por hectárea.
2. Al final del período de exploración el concesionario debía elegir parcelas de 200 hectáreas que en su totalidad no sobrepasaran la mitad de la concesión, que ahora podían ser ordenadas a voluntad. El concesionario adquiriría por 40 años los

11 Véase *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores*, No. 64-65- 66, año XI, p. 5, ss.

- derechos de explotación sobre estas parcelas, mientras la mitad restante pasaba a formar parte de las reservas nacionales.
3. Al adquirir los derechos de explotación debía cancelarse una prima de uno a dos bolívares. El impuesto superficial anual era del mismo nivel, pero luego aumentaba en el transcurso del tiempo hasta llegar, durante los últimos diez años, entre 2,50 y 5,00 bolívares. La regalía, dependiendo de la ubicación geográfica, fluctuaba entre el 7,5 por ciento y el 10 por ciento, estableciéndose en todo caso un mínimo de 1,50 bolívares a 2,00 bolívares por tonelada, respectivamente. En lo referente a las reservas nacionales, el gobierno estaba obligado a negociar las condiciones más ventajosas para la Nación.

El derecho preferencial de los terratenientes a la concesión sobre sus tierras, nunca fue renovado. Ello no quiere decir que no consiguieran más concesiones, sino que ahora tenían que competir con el poderoso grupo de traficantes de concesiones para obtenerlas, es decir, con los familiares, amigos y partidarios influyentes de los gobernantes.

Con la Ley de 1922 desaparecieron todas las limitaciones sobre las superficies que podían encontrarse en poder de una sola mano, dirigidas contra una posible monopolización del petróleo venezolano. A estas limitaciones se oponía el hecho irremediable para Venezuela del alto grado de monopolización de la industria internacional del petróleo. No obstante, el gobierno venezolano estaba consciente del peligro inherente para el país del predominio de una sola sociedad o de varias sociedades de la misma nacionalidad. Ello explica la política venezolana respecto a las antiguas concesiones en manos de los ingleses. Debido a la guerra, todas las concesionarias tuvieron dificultades en cumplir con sus obligaciones contractuales y, por ello, desde el punto de vista jurídico, podían haber sido anuladas las concesiones en cuestión. En 1920 los intereses norteamericanos, de acuerdo con las pugnas interimperialistas de la época, emprendieron varias iniciativas en este sentido. Además de sobornos, ofrecieron altas sumas por las concesiones inglesas, previendo el caso de que fueran declaradas nulas y luego otorgadas nuevamente. Sin embargo, el gobierno venezolano después de algunos vaivenes, decidió prorrogar los plazos a las concesiones inglesas, asegurando la validez de todas ellas hasta el año 1965 como mínimo, con lo cual evitaba la monopolización del petróleo venezolano en manos del capital norteamericano. El gobierno fue aún más

lejos al tratar de atraer capital alemán a las reservas nacionales, cuyo comercio, haciendo caso omiso a las disposiciones legales que exigían al gobierno negociar las condiciones más ventajosas para la Nación, se encontraba prácticamente monopolizado por Gómez, sus amigos y parientes. Este proyecto fracasó por la insolvencia de los alemanes,¹² razón por la cual terminaron íntegramente en manos de los norteamericanos. La concentración en pocas manos del petróleo venezolano fue inevitable. A fines de la década del treinta, tres grandes compañías controlaban el 99 por ciento de la producción: la Creole (SONJ), con el 50 por ciento, la Royal Dutch-Shell con el 35 por ciento y, finalmente, la Mene Grande (Gulf Oil Co.) con el 14 por ciento. Esta última vendió en 1936-7 una participación de 25 por ciento a la SONJ y, del mismo monto, a la Shell. Esta venta estaba relacionada con la estructuración, a escala mundial, del Cartel Internacional del Petróleo.

Pero antes de que se llegara a la monopolización del petróleo venezolano en manos de estas tres grandes compañías, la política del país, dirigida a estimular sistemáticamente la competencia entre los arrendatarios potenciales, había tenido éxito ya que hizo subir los precios de los intermediarios venezolanos. Hasta la Segunda Guerra Mundial fueron otorgadas más de 8.500 concesiones que, durante el período de 1920 a 1938, produjeron 209 millones de bolívares para los intermediarios, sin tomar en cuenta las regalías que arrojarían durante décadas.¹³

Propiedad nacional estatal, renta del suelo e impuestos generales

Ya en 1928, Venezuela era el mayor exportador de petróleo y el segundo en cuanto a producción, después de EUA. Debido a la crisis

12 Véase *Boletín ...*, No. 59, año X, p. 131, ss.

13 Véase *Revista del Ministerio de Fomento*, "Resumen de los documentos de traspaso de concesiones de hidrocarburos, del año 1920 al año 1938 inclusive", 20. año, No. 8, enero de 1939, pp. 162-274. En los primeros años los intermediarios generalmente tuvieron que contentarse con un pago único de una suma determinada; después de 1926 se hizo usual una regalía del 2,5 por ciento. De los citados 209 millones de bolívares, 32 millones de bolívares fueron pagados en acciones.

económica mundial, el café y el cacao, productos tradicionales de exportación, sufrieron una considerable merma tanto en sus precios como en sus volúmenes, de lo cual no pudieron recuperarse. En cambio, la renta petrolera se estabilizaba al alto nivel de aproximadamente 50 millones de bolívares, transformándose así el petróleo en el factor decisivo de toda la economía del país. Ahora la política petrolera venezolana tuvo que dedicarse a afianzar y desarrollar, ante todo, las posiciones logradas.

Torres fue nombrado nuevamente ministro de Fomento en 1929. Al año siguiente, fundó el Servicio Técnico de Hidrocarburos, una sección especializada en asuntos de petróleo dentro del Ministerio de Fomento. Esta sección fue encargada de la ejecución y supervisión del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, promulgado ese mismo año. Con este Reglamento se pretendía, por una parte, recaudar hasta el último céntimo de los impuestos que por ley le correspondían al país. Por ejemplo, se obligó a las compañías petroleras a medir el volumen de producción de petróleo, en los campos de producción mismo, con el fin de evitar que ulteriores pérdidas por filtraciones o accidentes, pudieran mermar los ingresos del Estado. Por otra parte, se ocupaba de la conservación del petróleo, para lo cual se apoyó en la legislación correspondiente de EUA: por ejemplo, fijó distancias mínimas entre los pozos, exigió medidas de seguridad contra incendios, medidas para la manutención de la presión en los yacimientos y se dirigió especialmente contra la acostumbrada quema del gas que se extraía en asociación con el petróleo.

El Reglamento y las actividades del Servicio Técnico de Hidrocarburos provocaron una protesta violenta de todas las compañías que conjuntamente se dirigieron en un memorándum al Presidente de la República y al Procurador General de la Nación. La protesta se explica de por sí por el riguroso control de impuestos; el Ministro pudo, desde luego, comprobar estafas millonarias por parte de algunas compañías petroleras. Pero, en el fondo, se trataba de algo más: las compañías pretendían hacer valer sus “derechos adquiridos” contra varias de las disposiciones concernientes a la conservación del petróleo. Ello se hace muy comprensible si consideramos el interés especial que tenía el Gobierno venezolano en esta cuestión, tal y como fue expuesto por el mismo Torres en su respuesta al memorándum:

El legislador, al conceder el derecho exclusivo de extracción del mineral y autorizar al concesionario para perforar con ese objeto, no le deja a su arbitrariedad o capricho su ejercicio, en lo cual está íntimamente interesada la Nación, como participante en el producto que se extraiga, y mucho más como propietaria del mineral antes de su extracción... y aun del que pudiera quedar por extraer a la extinción del derecho del concesionario...¹⁴

Lo que con toda claridad se trasluce a través de estas palabras, es la conciencia de propietario que ya había cobrado el Estado que, por lo tanto, exigía al capital arrendatario internacional un tratamiento cuidadoso de su propiedad, o sea, un mayor grado de recuperación del petróleo. Como propietario, el Estado venezolano debe procurar siempre imponer medidas conservacionistas que eleven el grado de recuperación, aunque no sean rentables desde el punto de vista capitalista porque aumentan los costos. Esto se hizo evidente particularmente en las disputas en torno a la práctica habitual de quema del gas. El Reglamento trataba de obligar a los concesionarios a dar alguna utilidad al gas, como ya era habitual en EUA. Al respecto, las compañías petroleras contestaron que las condiciones en Venezuela —la falta de mercados— no lo permitían. Puede que esto haya sido absolutamente cierto desde el punto de vista capitalista, pero aun cuando con ello las compañías no obtuvieran ganancia alguna —o incluso obtuvieran pérdidas— la utilización del gas natural siempre significaría en todo caso, para el propietario, una renta adicional.

Remitámonos a la situación existente en EUA. Allí la discusión sobre la conservación del petróleo provenía del capital y estaba dirigida, en lo esencial, contra la propiedad privada del suelo. Las medidas legales son adoptadas por un Estado del cual la clase capitalista en su

14 El memorándum de las compañías y la respuesta del Ministro se encuentran en: Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Fomento, Dirección de Hidrocarburos: "Observaciones que el Ministerio de Fomento hace al Memorándum que, por su órgano han dirigido al Ejecutivo Federal algunas compañías explotadoras de petróleo, contenido de las objeciones que formulan contra la aplicación a sus situaciones legales de algunas disposiciones del Reglamento de Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente", Caracas, 1940, Documentos No. 2 y 3.

conjunto, y el capital arrendatario en especial, nada tienen que temer: es *su* Estado. En cambio, en Venezuela, el que se dieran grandes concesiones—incluso allí donde la propiedad privada, de acuerdo a la Ley de 1920, constituyó la base para su otorgamiento—fue suficiente para que nunca se llegara, ni remotamente, a una explotación rapaz y destructora de los yacimientos como en EUA. Por lo demás, en aquellos casos en que un yacimiento se extendía sobre dos o más concesiones, la propiedad estatal favorecía el acuerdo entre los diferentes concesionarios para la explotación conjunta del yacimiento. Por consiguiente, de acuerdo a criterios *capitalistas*, en Venezuela no se planteaba ningún problema de conservación; pero aquí el capital no se veía enfrentado con una propiedad privada de la tierra, inconsciente y completamente fraccionada como es el caso en EUA, sino con un Estado nacional que, como *propietario* y con una conciencia creciente, oponía *su* criterio conservacionista al capital internacional. En manos de un Estado propietario, la Ley de Hidrocarburos venezolana y su Reglamento, aunque similar en la forma a la legislación estadounidense, tenía que convertirse en instrumento hostil al capital arrendatario. De ahí la resistencia y la protesta de las compañías petroleras contra leyes y reglamentos que en otras partes eran sus propios productos.

Al mismo tiempo que Torres fundaba el Servicio Técnico de Hidrocarburos, el Ministerio otorgaba seis becas a ingenieros venezolanos para su formación en los diferentes aspectos de la producción petrolera en EUA. Con todo esto, Torres estaba creando el germen de lo que en 1951 sería el Ministerio de Minas e Hidrocarburos que después, en 1977, pasaría a llamarse Ministerio de Energía y Minas. En las décadas siguientes, el gobierno obligó a las compañías petroleras a informar a los organismos respectivos, de manera cada vez más detallada sobre todo lo inherente al petróleo. Así, como propietario de los yacimientos, fue desarrollando una institución comparable en importancia a la de los departamentos de tierras de los arrendatarios en EUA. Pero, para 1930, la resistencia de las compañías petroleras en lo concerniente al aprovechamiento del gas natural, todavía era bastante exitosa.

Con la transformación democrático-burguesa venezolana, cuyo comienzo puede ubicarse en 1936, se llegó al gran conflicto entre el gobierno y las compañías petroleras. Es significativo que, con el otor-

gamiento de nuevas concesiones, no sólo se llegara a regalías hasta de un 15 por ciento —tendencia que se perfilaba ya a finales de los años veinte—, sino que los nuevos concesionarios fueron obligados a construir capacidades de refinación proporcionales a su producción. Además, en la nueva Ley de Hidrocarburos de 1936, la exoneración de impuestos de importación se limitó a aquellos artículos efectivamente necesarios para las actividades específicas de los concesionarios y que no eran producidos en el país. Sin embargo, al intentar la aplicación estas medidas, no sólo a los nuevos concesionarios sino también a los antiguos, el Gobierno se vio enfrentado a la más decidida resistencia por parte de las compañías petroleras que insistían en sus “derechos adquiridos”. Cabe recordar que en la legislación venezolana las regalías y las rentas superficiales se llaman, respectivamente, impuestos de explotación e impuestos superficiales. Anteriormente, los títulos de concesión exoneraban a las compañías petroleras de los derechos aduaneros durante todo el período de vigencia de los mismos y, más aún, aseguraban que no serían gravados con nuevos impuestos. Este aspecto contractual de los impuestos concordaba con las atrasadas condiciones del país pero, para 1936, chocaba frontalmente con el desarrollo capitalista deseado. Si bien es cierto que hasta entonces los impuestos de importación constituían sencillamente ingresos fiscales, ahora se trataba de transformarlos en aranceles de protección mediante una política aduanera moderna. La argumentación del ministro de Fomento Nestor Luis Pérez (1936-1938), consistía en diferenciar, en los contratos existentes, entre cláusulas fundamentales y suplementarias. A las primeras les atribuía carácter contractual en el sentido del derecho privado como, por ejemplo, las que se referían específicamente a los impuestos mineros; en cambio, consideraba que las últimas estarían sujetas a las reformas legislativas y se les atribuía carácter de derecho público como, por ejemplo, las que se referían a la exoneración de los impuestos de importación. Según el Ministro, aquí sólo se trataba de protección a la industria nacional y no de incrementar los ingresos petroleros del gobierno. Las compañías petroleras llevaron el asunto a la Corte Suprema y ganaron en contra del gobierno.¹⁵

15 Sobre la jurisdicción venezolana en la cuestión petrolera véase Germán Acedo Payarez: *Jurisprudencia Petrolera Venezolana 1918-1971*, Caracas, 1972.

Esta derrota trajo como consecuencia una revisión a fondo de toda la política petrolera, lo que llevó el conflicto a sus últimas consecuencias. Manuel R. Egaña, ministro de Fomento de 1938 a 1941, a quien debe considerarse como el ideólogo más destacado de la nueva política petrolera correspondiente a la transformación democrático-burguesa, la resume en las siguientes palabras:

...la acción del Poder Público debe dirigirse a la realización del *derecho* que tiene el Estado a la mayor participación posible en la riqueza de su subsuelo y a aprovechar el beneficio económico que de ella obtenga para aumentar cualitativa y cuantitativamente nuestra población y para alentar y fortalecer las demás actividades productoras del país.¹⁶

La meta declarada era ahora, sencillamente, la renta petrolera más alta posible puesta al servicio del desarrollo capitalista del país. Concretamente, se trataba de tres puntos. Primero, el Ministerio compartía el punto de vista jurídico por el cual el Estado, en su calidad de *propietario*, había firmado contratos de concesión con las compañías petroleras en los que quedaban establecidos los impuestos mineros específicos, o sea, la renta del suelo. Sin embargo, ésta se consideró demasiado baja, procurándose obtener un aumento por vía de negociaciones. Hagamos notar, de paso, que Venezuela, debido a una circunstancia externa como fue la devaluación del dólar de 1934, llegó a usufructuar un considerable aumento de la renta que cancelaba la hasta ese momento privilegiada Royal Dutch-Shell. Como el gobierno mantuvo el contenido de oro del bolívar, la paridad del mismo aumentó en los años siguientes, de 5,20 bolívars a 3,09 bolívars por dólar; de esa manera los dos bolívars por tonelada ya no correspondían a 0,38 dólares, sino a 0,65 dólares. De acuerdo al nivel de precios existente, esto correspondía aproximadamente a una regalía del 9 por ciento, lo que era casi igual a la regalía promedio de las concesiones norteamericanas.

Segundo, las relaciones contractuales del Estado como propietario no pueden ir en desmedro de su derecho *soberano* en lo referente a los *impuestos generales*, que por principio excluyen cualquier vinculación

16 Manuel R. Egaña en: *Memoria del Ministerio de Fomento*, 1939, p. XI. Destacado en el original.

contractual, motivo por el cual los asesores jurídicos del Ministro consideraron la fijación contractual de los impuestos de importación incompatibles con la Constitución vigente, a pesar de los fallos contrarios de la Corte Suprema. Con respecto a este punto, lo importante era obligar a las compañías petroleras, de una manera u otra, a reconocer la soberanía impositiva del nuevo Estado venezolano. Además, mientras las compañías petroleras se oponían a ésta, se encontraban sujetas a la soberanía impositiva de sus países de origen: allí, estas empresas pagaban impuesto sobre la renta por las ganancias obtenidas en Venezuela. Este hecho fue del conocimiento del Ministro. Para Venezuela, que procuraba transformar toda posible ganancia extraordinaria en renta del suelo, esto era un absurdo; había que encontrar la manera de desviar estos impuestos hacia las arcas del Fisco venezolano.

Vemos así cómo aparece una diferenciación radical entre la renta del suelo y los impuestos generales —como en la práctica venía haciéndose desde siempre en EUA en tierras públicas— diferenciación que sólo se conoció en el mundo con el desarrollo del capitalismo. En todo caso, hay que hacer hincapié en que esta diferenciación fue adoptada sólo desde el punto de vista jurídico-formal, contractual o no, mas no así en su contenido. Somos nosotros quienes calificamos de “renta del suelo” a la regalía; por lo demás, esta caracterización no se encuentra en la literatura petrolera venezolana hasta el presente.

Tercero, se trataba de presionar a las compañías petroleras para que refinaran el máximo posible de su producción dentro del país. Además, se estimó como deseable que invirtieran sus ganancias en otras ramas de la economía nacional. Más aún, se consideraba que las compañías deberían desarrollar planes de inversión a más largo plazo, ya que toda la coyuntura económica de Venezuela dependía fundamentalmente de sus decisiones.¹⁷

Como primera medida, a raíz de los continuos conflictos, a comienzos de 1938 se suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones; al mismo tiempo, el Ministerio ponía todo tipo de trabas administrativas a las importaciones de las compañías petroleras, quienes continuamente tenían que hacer valer sus llamados derechos adquiridos por vía legal. Al mismo tiempo, el Ministerio de Fomento examinaba

17 Véase Egaña en: *Memoria ...*, 1941, pp. LIII-LVI.

cada una de las concesiones existentes, en busca de posibles defectos o puntos jurídicos débiles, encontrándolos efectivamente en algunos casos de importancia. Pero, lo que vino a fortalecer enormemente la capacidad negociadora de Venezuela fue una circunstancia externa: la Segunda Guerra Mundial. El petróleo venezolano cobró gran significación militar para los países de origen de las compañías petroleras. El gobierno supo aprovechar la oportunidad convocándolas a negociaciones sobre una reforma de importancia capital. Sin embargo, las compañías, bajo el liderazgo del presidente de la Creole, Henry J. Linam, se negaron obstinadamente a concurrir. Pero el presidente del país, general Isafías Medina Angarita, no dejó entrever la más mínima duda sobre su decisión de llevar a cabo la reforma. Por un lado, organizó en todo el país concentraciones públicas en las cuales anunció su decisión de llevar a cabo la reforma pendiente y, en caso extremo, la disposición del gobierno de imponerla unilateralmente. Medina visitó en especial los campamentos de los obreros petroleros y las sedes de sus sindicatos. Este proceder no sólo era desusado en el país, sino que contenía una clara y simbólica alusión a los sucesos mexicanos de 1938. Allí la negativa de las compañías petroleras a acatar un fallo de la Suprema Corte de Justicia favorable a los trabajadores, tuvo como consecuencia la nacionalización de éstas por parte del gobierno del general Lázaro Cárdenas. Por otro lado, Medina Angarita se dirigió en agosto de 1942, en carta personal al presidente Roosevelt de EUA, informándole de la gravedad de la situación en Venezuela y sobre la decisión de su gobierno de tomar medidas.¹⁸ Sólo las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial pueden explicar la reacción de Roosevelt quien, a través del Departamento de Estado, exigió a las compañías norteamericanas que cedieran. Desde luego que la Royal Dutch-Shell no estaba en condiciones de resistir sola. Desde el punto de vista jurídico eran precisamente sus concesiones las más vulnerables y, además, los países de origen de la compañía, Holanda e Inglaterra, se encontraban en condiciones difíciles debido a la guerra: el primero estaba ocupado por los alemanes y el segundo dependía en un 80 por ciento del petróleo venezolano para su esfuerzo bélico.

18 El texto completo de esta carta se encuentra en Pedro Mejía Alarcón: *La industria del petróleo en Venezuela*, Caracas, 1972, pp. 112/3.

Respondiendo a una invitación personal de Medina, Max Thornburg, entonces asesor del Departamento de Estado para Asuntos Petroleros, participó en las negociaciones; al mismo tiempo, el gobierno venezolano se había asegurado el apoyo de dos expertos norteamericanos, Herbert Hoover Jr. y A.A. Curtice, dueños de una compañía asesora privada. Estas negociaciones fueron muy duras –no faltaron las alusiones verbales al ejemplo mexicano por parte de Venezuela– y, antes de su comienzo, fue expulsado del país el Presidente de la Creole.¹⁹ Las negociaciones duraron sólo pocas semanas, desembocando en una reforma radical que correspondía plenamente a los puntos de vista venezolanos. He aquí los resultados.

Primero: El gobierno venezolano renovó todas las concesiones existentes por cuarenta años más, es decir, hasta 1983, subsanando todas las posibles fallas jurídicas de los antiguos títulos y, a cambio de ello, los concesionarios se sometieron a la nueva Ley de Hidrocarburos. La renta del suelo a pagar de ahora en adelante era la siguiente: 1) durante el período de exploración de tres años, una renta superficial de dos bolívares por hectárea y por año; 2) una prima de ocho bolívares por hectárea, al comenzar el período de explotación; 3) durante el período de explotación había que pagar una renta superficial de cinco bolívares por hectárea y por año, que aumentaría gradualmente hasta llegar a treinta bolívares; todo lo que sobrepasaba los cinco bolívares era deducible de la regalía; 4) ahora la regalía ascendía a un sexto. Al mismo tiempo, se incorporó a la Ley la tabla de precios promedio de los últimos años, según el peso específico de cada petróleo medido en grados API (escala proporcionada por el Instituto Norteamericano del Petróleo). Estos precios serían considerados como mínimos en el cálculo de la regalía. Baste recordar como comparación que el promedio de regalía vigente hasta ese entonces era de 9 por ciento.

Segundo: La nueva Ley contenía un artículo según el cual las compañías petroleras reconocían expresamente la soberanía impositiva del Estado venezolano, quedando así resuelto el problema de los impuestos de importación. En particular, las compañías quedaban sujetas a la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1^o

19 Luis Cordero Velásquez: *Betancourt y la conjura militar del 45*, Caracas, 1978, p. 86, ss.

de enero de 1943 y que fijaba una tasa de 12 por ciento para las petroleras, lo que correspondía aproximadamente al nivel de impuestos imperante en EUA para la producción petrolera antes de la guerra. Con esto quedaba resuelto el problema de doble tributación al menos con EUA. Las compañías petroleras norteamericanas debían pagar impuesto sobre la renta por las ganancias obtenidas en Venezuela a su país de origen, pero gracias a la legislación existente en EUA sobre la doble tributación, el Fisco norteamericano renunciaba automáticamente y en el mismo porcentaje, a los impuestos pagados por estas compañías al Fisco venezolano.²⁰

Tercero: Se obligó a las compañías petroleras a construir grandes refinerías en Venezuela, dentro de los cinco años siguientes al término de la guerra.

La reforma fue aceptada por todos los concesionarios, fuera de excepciones no dignas de ser mencionadas.

La tasa de regalía de un sexto, evidentemente fue tomada de la realidad estadounidense y, más aún, en la Exposición de Motivos de la Ley de Hidrocarburos de 1943, se encuentra la siguiente observación relacionada con el significado histórico de ésta:

Según los numerosos y esmerados cálculos hechos, ese 16 2/3 por ciento sobre la explotación, junto con los demás impuestos, equivale, en nuestro país, aproximadamente, por término medio al 50 por ciento de los beneficios de la industria extractiva del petróleo.²¹

Conjuntamente con los impuestos generales, en especial el im-

20 La Ley de Impuesto sobre la Renta diferenciaba, hasta 1966, entre un impuesto cedular y un impuesto complementario; para simplificar, nosotros siempre nos referimos a la suma de ambos. En cuanto a la problemática de la doble tributación de las compañías petroleras norteamericanas véase Elisabeth Owens: *The Foreign Tax Credit*, Cambridge (Mass.), 1961. No sabemos cómo se presentaba esta misma problemática con respecto a la Royal Dutch-Shell. Esta compañía es en un 60 por ciento de capital holandés y Holanda seguía una política generosa en esta cuestión, similar a la estadounidense; pero es inglesa en un 40 por ciento e Inglaterra, como veremos en el caso de Irán, hasta mediados de los años cincuenta no quería renunciar a sus impuestos.

21 Luis González Bertí: *Ley de Hidrocarburos*, Mérida, 1967, p. 16.

puesto sobre la renta, se estimó la participación promedio en los beneficios en 60:40, suponiendo un nivel de precios de 1941.²²

Pero este último cálculo demuestra que la aparente igualdad formal de las condiciones de Venezuela con las de EUA ocultaba una diferencia esencial. En EUA el capital arrendatario —y con él la clase capitalista en su totalidad— como ya mencionáramos, no tiene nada que temer de *su* Estado. Es posible que el Estado esté empeñado en no permitir que surjan privilegios especiales para algunos arrendatarios sobre tierras públicas, incompatibles con los principios generales del derecho, por eso cobra una renta del suelo, como es usual para tierras privadas, pero no se le ocurriría actuar como creador de rentas utilizando para este fin los impuestos generales.²³ No así en Venezuela, donde el Estado representa a una clase dominante que, como propietaria común de los yacimientos, está interesada en una renta internacional lo más alta posible. Lo más lógico era que este Estado pusiera todo su poder legislativo, especialmente en lo que a impuestos se refiere, enteramente al servicio de este objetivo. Si bien con la reforma de 1943 se había diferenciado radicalmente, en lo formal, entre las categorías de renta del suelo e impuestos generales, sin embargo, también formaban momentos inseparables de una unidad con determinado contenido, lo que en las discusiones políticas se puso de manifiesto al sumarse ambos y presentarse el resultado como una participación en las ganancias del 60:40. Es más, el gobierno señaló que si en el futuro no se lograba la participación esperada o surgían ganancias extraordinarias adicionales, los intereses de la Nación podían ser salvaguardados mediante el aumento del impuesto sobre la renta. Así el carácter contractual de la renta del suelo se eludiría simplemente a través de los impuestos generales.

El Estado venezolano estaba enfrentado así al capital arrendatario y a los intereses consumidores extranjeros, no sólo como propietario sino también como soberano. En consecuencia, las compañías y los países consumidores en su lucha contra un aumento de la renta, pretendieron

22 Véase Edmundo Luongo Cabello: “El aumento de los impuestos petroleros en el Proyecto de Ley de Hidrocarburos”, en: Vallenilla, ob. cit., pp. 692-696.

23 Sin embargo, un estado federal aislado, como por ejemplo en la actualidad Alaska, sí puede desarrollar tendencias correspondientes, pero éstas se verán frenadas por tendencias contrarias del Gobierno federal.

negarle siempre al Estado venezolano sus derechos soberanos. De ahí que la historia del petróleo en Venezuela, y en los demás países petroleros, sea tan conflictiva, tanto económica como políticamente.

La renta fijada por la Ley de Hidrocarburos de 1943 representaba sólo un mínimo; el gobierno se encontraba obligado por Ley a sacar de todas las nuevas concesiones –y no sólo de las reservas nacionales– una renta lo más alta posible y otras ventajas como, por ejemplo, la construcción de refinerías. Efectivamente, el gobierno de Medina, en los años 1944 y 1945, otorgó masivamente nuevas concesiones, estimulando la competencia de nuevos arrendatarios. Se llegó a tasas de regalía de hasta un tercio, pero fueron justamente estas concesiones, que en opinión de los geólogos parecían tan promisorias, las que demostraron ser un fracaso. La más alta tasa de regalía que realmente alguna vez se pagó en las nuevas concesiones fue de un cuarto. Al mismo tiempo, se alcanzaron primas de hasta 2.250 bolívares por hectárea.

Con ello ya no cabían los intermediarios. La misma Ley de 1943, en su Exposición de Motivos, no deja dudas al respecto. Se refiere a los terratenientes, que habían iniciado nuevos intentos por obtener ciertos derechos sobre el subsuelo en las Leyes de Hidrocarburos de 1936 y particularmente en la de 1938, en los siguientes términos:

... la Ley de 1938, al reconocer a los propietarios particulares y a las municipalidades una preferencia para obtener concesiones de exploración y explotación en el respectivo sector del subsuelo; preferencia que, por lo demás no constituye un derecho ya que está sujeta a la decisión discrecional del Ejecutivo Federal, vuelve a las vacilaciones que aparecían en algunas de nuestras primeras leyes sobre minas, y tiende a desconocer el principio constitucional de ininterrumpida tradición en el país, acerca de que la propiedad de las minas corresponde al Estado...; y de que el propietario de la superficie no tiene, como tal, el menor derecho sobre los yacimientos mineros... En el terreno práctico no puede ser sino fuente de graves inconvenientes en la tramitación de las concesiones, al dar entrada a las Municipalidades y a los particulares en actividades que le son totalmente ajenas. El Proyecto que se presenta acaba con estas incongruencias y vuelve por el pleno fuero de nuestro sistema minero tradicional.²⁴

24 González Bertí, ob. cit., p. 30.

Con esto se negó rotundamente cualquier derecho a los terratenientes sobre los yacimientos y, efectivamente, a partir de la Ley de 1943, se eliminó el tráfico intermediario: el Estado otorgó desde ese momento las concesiones directamente a aquellas compañías petroleras que a su juicio garantizaban las mayores ventajas. Por cierto, como siempre, se respetaron los derechos adquiridos. Esto significa que todos aquellos intermediarios y sus herederos, que habían obtenido una regalía en el pasado o cualquier otra participación en el tráfico de concesiones, con esta reforma vieron prorrogados sus derechos por cuarenta años.

Con la reforma petrolera de 1943 la propiedad sobre los yacimientos se había determinado definitivamente como nacional estatal, con lo cual la renta internacional tiene que recaer en el Estado, creándose así condiciones óptimas para el desarrollo del capitalismo. Por otra parte, se diferenciò rigurosamente el papel del Estado como propietario y como soberano. La industria petrolera quedó completamente subordinada al proceso de transformación democrático-burgués del país, y es por ello que la Ley de Hidrocarburos de 1943 tiene hasta hoy en día validez formal, aun cuando en su contenido haya caducado, al haber sido superada por el proceso de nacionalización de la década del 70.²⁵⁻²⁶

El fifty-fifty

Después de la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943, el campo de acción de la política petrolera venezolana de las décadas

25 El mismo Medina Angarita emitió juicio sobre la Ley de Hidrocarburos de 1943 con las siguientes palabras: "Ante todo y sobre todo, no puede decirse de esta Ley que ella produjo tales o cuales entradas a la Nación, sino que ella es un instrumento legal que permite al Gobierno emprender una política petrolera acertada y beneficiosa." Isaías Medina Angarita: *Cuatro años de democracia*, Caracas, 1963, p. 84. Medina escribió este libro en el exilio, en los años 1946 a 1948.

26 Mi alumno Ramón Rivas transformó, mediante ligeras modificaciones, los capítulos 3.1 y 3.2 en un artículo independiente que publicamos conjuntamente. Véase Bernard Mommer y Ramón Rivas: "El petróleo en la transformación burguesa de Venezuela", *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 62, Caracas, 1981.

siguientes fue, lógicamente, la legislación tributaria general y, en especial, la Ley de Impuesto sobre la Renta. Y al igual que en el pasado, cuando las tasas de regalía norteamericanas habían servido como medida y meta de la política petrolera venezolana, ahora nada resultaba más lógico que esta nueva medida y este nuevo objetivo: una tasa de impuesto sobre la renta equivalente a la estadounidense.

El nuevo gobierno venezolano, surgido del golpe de Estado de 1945, bajo la presidencia de Rómulo Betancourt decretó ese mismo año un impuesto extraordinario sobre la renta, con una tasa máxima del 20 por ciento; pero como en la práctica éste gravaba solamente ingresos muy altos, se aplicó casi exclusivamente a las compañías petroleras. Este decreto se justificó con la necesidad de fomentar y financiar la agricultura y la construcción, observándose por lo demás que:

...durante los últimos años algunas personas naturales y jurídicas realizaron utilidades excepcionalmente cuantiosas, y que no existe en el actual régimen fiscal de la Nación una Ley sobre exceso de utilidades que permita al Estado percibir participación equitativa de esas ganancias extraordinarias...²⁷

Efectivamente, ya en el año 1944 las ganancias de las compañías petroleras habían aumentado significativamente a raíz de un rápido aumento en la producción y una baja simultánea en los costos de producción por barril (véase Cuadro). Con el impuesto extraordinario, la tasa máxima alcanzó en 1945 a un 32 por ciento, lo que correspondía aproximadamente a la alta tasa de impuesto sobre la renta en EUA para la producción petrolera, alta por efecto de la guerra. Tomándose en cuenta la partida de agotamiento, en la producción petrolera estadounidense la tasa máxima alcanzaba cerca de un 29 por ciento, pero cerca del 40 por ciento en la refinación. Con el aumento del impuesto sobre la renta en Venezuela, se recaudó la totalidad de los impuestos que, de otra manera, habrían sido remitidos por las compañías norteamericanas al fisco estadounidense; por lo tanto, en

27 El Decreto se encuentra en Juan Pablo Pérez Alfonzo: *El pentágono petrolero*, Caracas, 1967, pp. 163/4.

definitiva fueron cargados al fisco estadounidense y no a las compañías norteamericanas en Venezuela. Sin embargo, las altas tasas de impuesto sobre la renta en EUA, se mantuvieron también después de la guerra. A partir de 1946 fueron rebajadas escasamente al 27,55 por ciento y 38 por ciento, respectivamente. A ello se debe que en Venezuela, en 1946, fuera reformada la Ley de Impuesto sobre la Renta —el impuesto extraordinario había sido decretado sólo para el año 1945— alcanzando la tasa máxima un 28,5 por ciento. Junto a este proyecto de reforma, el gobierno envió un mensaje a la Asamblea Nacional contentivo de la siguiente exposición:

Estuvo presente en el espíritu del legislador de 1942 cuando se discutió la Ley de Hidrocarburos de que la participación global de la Nación en los ingresos de la industria petrolera equivalieran a casi media vez más que los de la industria (es decir, una repartición relativa de los beneficios de 60:40; N. del A.). Cuando fue observado que el tipo de regalía previsto en la Ley no garantizaría esa paridad de participación entre la Nación y las empresas cuando subieran las cotizaciones del petróleo en los mercados internacionales, expresaron los diputados defensores del Proyecto la idea de que toda situación desfavorable podía ser corregida mediante modificaciones al Impuesto sobre la Renta. Esta opinión fue coincidente con la expresada en el Memorándum suscrito por los señores Hoover y Curtis, asesores técnicos en esta materia del gobierno de entonces. El párrafo pertinente a ese Memorándum dice así:

“Como dijimos anteriormente, la aplicación de la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta no ha entrado a formar parte de los cálculos que determinan el costo de funcionamiento de la industria petrolera. Este tipo de impuesto, tal como se aplica en otros países, se emplea como control sobre el exceso de las ganancias obtenidas por organismos individuales y comerciales. De ser usado sabiamente, este impuesto puede llegar a constituir otra garantía para la Nación, en concepto de su justa participación en los beneficios de la industria venezolana”.

Ha considerado el gobierno que ha llegado el momento de que una reforma en la Ley de Impuesto sobre la Renta permita alcanzar el deseado equilibrio entre las ganancias de las compañías y la participación en ellas de la Nación.

**Renta del suelo, impuestos y ganancias
en la industria petrolera venezolana (1943-1948)**

(Millones de US\$)

	Año	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Precio/barril (\$/b)		1,03	1,05	1,06	1,26	1,75	2,41
Producción (mill. de b/a)		179	257	323	388	435	490
Regalías y rentas superf.		36	50	64	89	138	217
Impuesto sobre la renta		6	14	46	55	94	161
Aranceles etc.		8	10	13	17	31	46
Participación del Estado		50	74	123	161	263	424
Ganancias de las compañías		32	84	89	143	246	377
Distribución rel. de los beneficios Edo.: Cías.		61:39	47:53	58:42	53:47	52:48	53:47
Renta por barril (\$/b)		0,28	0,29	0,38	0,41	0,60	0,87
Cuota de ganancia (%)		6,7	15,5	13,8	17,7	34,3	27,7
Pagos de primas		1	21	24	6	1	16

Nota: Los pagos de primas se refieren a la adquisición de nuevas concesiones, por lo que hay que imputarlos a los beneficios futuros. Por esta razón, no fueron incluidos en los cálculos anuales de la distribución relativa de los beneficios.

Fuente: EE.UU. de Venezuela, Ministerio de Fomento, Oficina Técnica de Hidrocarburos: *Anuario Petrolero de Venezuela*, edición de 1949, pp. 88, 130 y 133.

Sin tal reforma y con la tasa máxima imperante del 12 por ciento de impuesto sobre la renta hubiera sido de esperar, por el contrario, una distribución de la ganancia de un 40:60 debido al alza de los precios del crudo en el mercado mundial.

Fue decisión... del gobierno... no llegar a la finalidad buscada por vía del establecimiento de un impuesto extraordinario. Sino de una reforma en el régimen de tributación directa que pudiera ser analizada y debatida por la Asamblea Nacional..., depositaria de la Soberanía Nacional; y no utilizar una fórmula de vigencia transitoria, sino una modificación en la escala del impuesto complementario capaz de tener vigencia por varios años. En concepto nuestro, y sin que ello implique desconocimiento de que la facultad de imponer constituye uno de los atributos esenciales de la Soberanía Nacional, la Reforma que presentamos a la consideración

de la Asamblea Nacional Constituyente es capaz de asegurar por largo plazo la participación equitativa del Estado y de la Nación en las ganancias obtenidas por las industrias extractivas. Esta declaración es tanto más importante porque contribuirá a afirmar la corriente de capitales extranjeros que están invirtiéndose en el país...²⁸

Los cálculos o esperanzas de una aproximación a un 60:40, iban a revelarse como meras ilusiones. En los primeros años de postguerra se produjo una escasez mundial de petróleo con lo que en EUA se pasó a la explotación de tierras petrolíferas más pobres y a mantener la producción de los pozos marginales hasta un grado mayor de agotamiento. Como consecuencia, el precio promedio del barril de crudo, en boca de pozo, aumentó en EUA de 1,22 dólares en 1945 a 2,60 dólares en 1948, manteniéndose a este nivel hasta 1970. En Venezuela los precios aumentaron de un promedio de 1,06 dólares en 1945 a 2,41 dólares en 1948 y con ello, en la misma medida, aumentaron las ganancias extraordinarias en la producción petrolera por lo cual en el año 1946, y a pesar del aumento en la tasa impositiva, la distribución de la ganancia se encontraba solamente en alrededor de un 53:47, continuando su descenso en 1947. El gobierno se encontraba así ante el problema de haber asegurado a las compañías petroleras una estabilidad fiscal por “varios años” y “por largo plazo”; además, con toda seguridad, cualquier aumento de la tasa del impuesto sobre la renta más allá del nivel estadounidense, tenía que encontrar la más decidida resistencia por parte de las compañías. Esta resistencia había que tomarla en serio. Si bien en el período comprendido entre los años 1946 a 1948 hubo una gran escasez de petróleo, también era cierto que a ésta, como siempre, iba a seguir una sobreproducción y un aumento de las capacidades ociosas, sobre todo en EUA. No sólo se extraía allí todavía el 61 por ciento de la producción mundial de esos años, sino que ya se vislumbraba la competencia de los países petroleros del Medio Oriente, cuya producción después de la Segunda Guerra Mundial, aumentó a pasos agigantados y donde, además, la renta del suelo y los impuestos se encontraban muy por debajo del nivel venezolano.

28 El mensaje fue publicado por el diario *El País*, Caracas, 28-12-1946.

Ante esta situación, el gobierno de Betancourt decidió reformular los objetivos oficiales de su política petrolera. Desde 1943 se venía hablado de una distribución de la ganancia de 50:50 en lo que a renta del suelo propiamente se refiere y de un 60:40 al incluirse todos los impuestos generales. Sin embargo, se trataba sólo de *promedios*, en un doble sentido. Esta distribución de la ganancia se refería a la totalidad de la industria petrolera que operaba en Venezuela y no a cada compañía individualmente, y debía realizarse en el transcurso del tiempo sólo como promedio de varios años. En un determinado año la participación del Estado podía ser mayor o menor. La nueva meta oficial estaba formulada de manera tal que, ahora, *cada* año y en lo que a *cada* una de las compañías petroleras se refería, se propendiera como mínimo a una distribución global de la ganancia —es decir, incluyendo los impuestos generales— del 50:50. Durante el año 1946 ni siquiera este objetivo había podido lograrse con las dos mayores compañías, la Creole y la Shell, por lo que, en 1947, el Gobierno pidió a ambas compañías hacer inversiones de interés general en el país y por un monto tal que se lograra el equilibrio correspondiente. Empero, el problema no sólo se presentaría en el año 1946, sino que con los aumentos de precios dados y los que —como pronto se hizo evidente— eran a largo plazo, el problema se planteaba para todos los años venideros. Por ello es que en 1948 se llegó a una nueva reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En la exposición de motivos del proyecto leemos:

La aplicación de la reforma del 46 a las ganancias de ese año llegó a demostrar lo impráctico de la enmienda efectuada en la escala de impuestos que debía haberse mantenido cónsona con el fin perseguido de obtener para la Nación una participación del 50 por ciento en las ganancias. Los cambios sufridos por el precio del petróleo, por el costo de los materiales que la industria requiere, por los salarios y remuneraciones de los trabajadores, impiden que una tarifa permanente basada en el conjunto de estos factores, produzca el resultado perseguido.

(La) ... solución consiste en la imposición adicional de un 50 por ciento sobre el exceso de las ganancias que obtengan las empresas por encima de los impuestos pagados a la Nación. De esta manera quedará consagrada en la Ley el principio de que la participación de la Nación no podrá ser menor que la de las empresas.²⁹

La ley entendía bajo “participación de la Nación” la suma de todos los “impuestos”, es decir, los impuestos de explotación, impuesto sobre la renta, aranceles, impuestos municipales, etc., pero no los pagos de primas. Es altamente significativo el que aquí –falsamente– se insinúe que una participación anual mínima del 50 por ciento en las ganancias, hubiera sido el objetivo de la reforma impositiva de 1946. Y aunque en aquel entonces, después de elecciones libres, Rómulo Betancourt ya había entregado la Presidencia a su compañero de partido Rómulo Gallegos, sin embargo, de ninguna manera se trataba de un simple error, ya que la reforma había sido preparada y elaborada por el mismo Betancourt y, más aún, por los ministros de Fomento y de Hacienda que seguían detentando las mismas carteras en el nuevo gobierno.

Lo que interesaba al gobierno era ocultar el retroceso cuantitativo, ya que de acuerdo a las condiciones concretas, la participación mínima anual de un 50 por ciento representaba mucho menos que un promedio aproximado del 60 por ciento. Esta maniobra política fue tanto más fácil, ya que desde 1943 se venía hablando *también* de un 50:50.

Es igualmente falso que no se hubiera podido alcanzar una participación mínima de un 50 por ciento en las ganancias a través de un simple aumento de la tasa progresiva del impuesto sobre la renta. El impuesto adicional arrojó, durante los años 1948 a 1956, 249 millones de bolívares, mientras que el impuesto sobre la renta normal arrojó en el mismo lapso cinco mil millones de bolívares. El aumento modesto de la tasa máxima del impuesto sobre la renta de un 28,5 por ciento a un 30 por ciento habría arrojado el mismo resultado. Además, esto hubiera sido mucho más sensato pues al sumar los diferentes “impuestos” como peras y manzanas y al complementar luego la suma a una participación del 50 por ciento, se despojaba a los diferentes “impuestos” de sus funciones específicas respectivas. Así, por ejemplo, según la Ley de Hidrocarburos, el impuesto superficial aumentaba con el tiempo para ejercer con ello una presión económica sobre las compañías petroleras, a fin de que renunciaran a las áreas ociosas. Ahora, sin embargo, para las grandes compañías petroleras la cosa se presentaba de tal manera que la renta superficial en aumento se compensaba

29 Citado en Vallenilla, ob. cit., p. 206.

por completo por una baja correspondiente del impuesto adicional. Cabe la misma observación con respecto a los impuestos de importación, etc. Desde el punto de vista de una política fiscal moderna, la reforma de 1948 tenía que ser considerada como un exabrupto. Empero, como el *fifty-fifty* venezolano, ella adquirió en toda la literatura petrolera la fama de una innovación grandiosa, y ello no sólo dentro del país, sino en el mundo entero. ¿Cómo explicarse este hecho?

En primer lugar, hay que abordar las condiciones internas de Venezuela. Como ya hemos dicho, la transformación democrático-burguesa comenzó en el país en 1936, después de la muerte del déspota Gómez. Sin embargo, el calificativo “democrático” sólo puede aceptarse con reservas durante los primeros diez años de esta transformación, o sea, hasta 1945. En lo esencial todavía seguían en el poder las viejas clases dominantes de la época gomecista y pregomecista. Si bien los gobiernos, desde 1936 hasta 1945, llevaron a cabo una serie de reformas institucionales fundamentales vigentes hasta hoy en día, fueron, sin embargo, gobiernos autoritarios y llenos de prejuicios raciales hacia el pueblo venezolano. Esta situación cambió radicalmente con el golpe de Estado del 18 de octubre de 1945, con el cual llegó al poder el partido populista Acción Democrática con su indiscutido líder Rómulo Betancourt. Por primera vez en la historia del país se realizaron elecciones democráticas, en las cuales Acción Democrática jamás obtuvo menos del 70 por ciento de los votos.

El objetivo de Acción Democrática en su trabajo propagandístico no podía ser otro que consolidar las conquistas democráticas. Dentro de éstas ocupaba el primer lugar la distribución popular de la renta —vía aumentos salariales, educación, atención médica y todo tipo de servicios gratuitos—, considerándose un aumento inmediato del nivel de vida de las masas populares como el vehículo más eficaz del desarrollo del capitalismo. Con ello se puso fin a una política económica, concebida única y exclusivamente hasta entonces en función y en beneficio de las élites tradicionales del país.

Sin embargo, para los fines políticos de esta propaganda, no bastaba diferenciar la nueva política petrolera de la anterior, tan sólo con respecto al destino de la renta; también con respecto al origen, frente a las compañías extranjeras, se le quiso atribuir originalidad y diferenciarla radicalmente de todo lo anterior. Por lo general, este partido se empeñaba en ubicar el inicio de la transformación demo-

crático-burguesa venezolana, en el mes de octubre de 1945, negando todo el proceso de desarrollo comprendido entre los años 1936 y 1945. La famosa obra *Venezuela. Política y Petróleo* de Rómulo Betancourt, escrita en el exilio (ya que el segundo gobierno de Acción Democrática fue derrocado por un nuevo golpe de Estado en noviembre del año 1948), está dedicada especialmente a esta tarea. En esta obra expone su propia versión de la historia de Venezuela de este siglo, y en particular de la historia del petróleo, donde a menudo tergiversa —hasta lo irrecognocible— la política petrolera del país hasta 1945, relegándola en su conjunto al oscurantismo medieval. Por otro lado, destaca como un logro extraordinario de los gobiernos revolucionarios de 1945 hasta 1948, el “principio” de una participación anual mínima de la Nación del 50 por ciento, con lo cual se habría iniciado una política petrolera moderna y nacionalista sin precedentes. Cuando la democracia burguesa venezolana logró estabilizarse definitivamente, después del tercer golpe de Estado en enero de 1958, la versión de Betancourt se transformó en una suerte de bien común de todos los partidos democráticos y de la democracia venezolana en su conjunto. Esa versión es la que se refleja hoy en día en toda la literatura venezolana y la que se enseña en las universidades. La historia petrolera de Venezuela hasta 1945 presentada por nosotros, es prácticamente desconocida, fuera de un pequeño círculo de sobrevivientes de aquellos gobiernos.

Pero ello no es razón suficiente para explicar la fama del *fifty-fifty* venezolano en la literatura internacional. Esta se debe más bien al interés del capital internacional en esa fórmula. La forma como el capital arrendatario internacional quería ver representado el asunto se desprende de un artículo de la revista *Fortune*, aparecido apenas cuatro meses después de la reforma a la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1948. Ahí dice:

Cuando en 1941 un nuevo... Presidente, Isafas Medina, tomó el mando, funcionarios oficiales del gobierno solicitaron... una mayor participación en la industria. El nuevo gobierno anunció el principio de que las regalías y otros impuestos generales (!) deberían producir a la Nación una entrada por concepto de petróleo igual a la entrada neta de las compañías. Bajo el consejo de una firma asesora norteamericana, presidida por Herbert Hoover Jr., el gobierno de Medina concluyó que una simple regalía de 16 2/3 por ciento aseguraría una repartición de

50:50. La Creole afirma hoy en día que en esa oportunidad no aceptaron el principio del *fifty-fifty*, pero sí estuvieron de acuerdo en una regalía más alta.

El gobierno de Medina de ninguna manera enunció el principio de un *fifty-fifty*, aunque el pago de las rentas fijadas en la Ley de Hidrocarburos —o sea, ante toda la regalía de un sexto— deberían arrojar, de acuerdo a estimaciones de los expertos y al nivel de precios existentes, aproximadamente un 50:50, ya que, calculadas conjuntamente con los impuestos generales, la participación fue estimada en un 60:40. Ambas estimaciones son confundidas en la cita transcrita y se ven reducidas a una sola estimación del 50:50, que además, elevada a un “principio” no habría sido aceptado por la Creole en ese entonces.

Sigamos con el artículo de *Fortune*:

La más cerrada oposición a esta legislación petrolera vino de un partido conocido como ‘Acción Democrática’... la representación de Acción Democrática en el Congreso no reclamó más que una repartición del 50:50, pero argumentó que la fórmula de una regalía de un 16 2/3 por ciento no proporcionaría al gobierno una parte igual en el caso de que el precio del petróleo y el volumen de producción sufrieran un alza considerable.

Esto también es falso; AD hablaba en ese entonces de un 60:40.³⁰ En el mismo artículo y bajo el título de *Mr. Proudfit's fifty* —Proudfit era presidente de la Creole en ese entonces— se encuentran además las siguientes explicaciones:

El impuesto extraordinario (de 1945) que afectaba a las compañías petroleras fue justificado por AD aduciendo que su predicción sobre lo inadecuado de la ley de 1943 resultó ser acertada debido al auge petrolero de postguerra y que el gobierno recibía cada vez menos de la parte acordada (!).

30 Véase Publicaciones de la Secretaría Nacional de Cultura y Propaganda del Partido Acción Democrática, *Acción Democrática ante la Ley de Hidrocarburos*, Caracas, 1943, pp. 19/20. (Reproducido parcialmente en Vallenilla, ob. cit.; véase pp. 718/9).

Como hemos visto, en el preámbulo del Decreto de 1945 se habla solamente de una “participación equitativa”. El artículo continuaba:

Este fue el primero de una serie de ajustes en el campo de los impuestos a las compañías petroleras que finalmente el año pasado culminó en un acuerdo (!) de satisfactoria simplicidad. Los expertos en impuestos de la misma Creole en colaboración con otros de la industria trabajaron conjuntamente en la redacción de un proyecto de ley según el cual se requería repartir la diferencia en las ganancias con el gobierno en aquellos años en los cuales los impuestos normales y las regalías dejaran a las compañías con una parte mayor que al Fisco. La Creole y la Shell expresaron su acuerdo con este trato (!). En general... la industria petrolera —y más enfáticamente la Creole— no se preocupan mayormente acerca de los efectos de una ley de impuestos de 50:50 como se preocupan de futuros políticos que puedan tener intenciones de un 60:40 o hasta de un 70:30.³¹

Los dirigentes del movimiento democrático tuvieron un interés *político* en transformar el 50:50 de 1948 a través de su propaganda, en una gran conquista nacionalista, ante la cual palidecían las del pasado; el capital internacional, en cambio, tenía en esta interpretación un interés *económico*. Sin embargo, no es sólo el aspecto cuantitativo de esta distribución de la ganancia lo que hay que tomar en cuenta —es decir, que nunca más se mencionó el 60:40 pretendido por Venezuela en 1943— sino más importante aun es el aspecto cualitativo.

Como hemos visto, a principios de siglo, el gobierno venezolano sólo exigía impuestos a los concesionarios, pero ninguna renta del suelo. En las discusiones y los enfrentamientos de las décadas siguientes y hasta 1943, se trataba de cobrar renta del suelo aparte de los impuestos, diferenciándolos conceptualmente. Ahora, en 1948, con el impuesto adicional del 50 por ciento, todos los impuestos fueron subordinados a la renta; se trataba en última instancia, que Venezuela obtuviera una cierta *participación*, es decir, obtuviera una determinada *renta del suelo*. Según el entender del gobierno venezolano, ¡Venezuela cobraba ahora, solamente renta del suelo, pero no más impues-

31 *Fortune*, febrero de 1949, pp. 177/8. Paréntesis nuestro.

tos! Esto, naturalmente, hay que entenderlo desde el punto de vista conceptual; formalmente el impuesto sobre la renta se hizo cada vez más importante en la recaudación de la renta petrolera a partir de 1943. Este cambio en la conciencia de los gobernantes expresaba el hecho objetivo de que Venezuela, apenas treinta años después de comenzar la producción y exportación petrolera, se había transformado en un *país petrolero*, o sea, un país cuya economía recibía su impulso esencial de una renta internacional, derivada de la producción petrolera y su exportación.

La diferenciación entre renta del suelo e impuestos implicaba, además, una diferenciación entre los pagos convenidos contractualmente y otros no contractuales, que se originan en la voluntad soberana del legislador. Como ya hemos destacado, el interés del capital arrendatario era poner en tela de juicio la soberanía impositiva del país. Para ello, el gobierno venezolano le ofrecía una oportunidad, al insistir en una participación global mínima del 50 por ciento, razón por la cual los expertos en impuestos de la Creole colaboraron en el proyecto de ley para el impuesto adicional correspondiente. Aquí se sumó, como peras y manzanas, la renta del suelo propiamente dicha con los impuestos generales, completándolos después al 50 por ciento; es decir, se sumaron pagos contractuales con pagos no contractuales y el resultado fue concebido como renta del suelo ¡y por lo tanto se le podía imputar un carácter contractual! Esta imputación se encuentra presente en todo el citado artículo de *Fortune*. Allí la repartición de la ganancia de 50:50 se denomina como “principio”, que además debió haber contado con el consentimiento de la Creole; del mismo modo se habla de una “participación acordada”, de “convenio” y “arreglo”. El hecho de que la Creole y la Shell se dispusieran *voluntariamente* a aplicar el “principio” de una repartición de la ganancia de 50:50 *retroactivamente*, también a los años 1946 y 1947 —desde el punto de vista legal no podrían haber sido obligadas a ello— demuestra que las compañías petroleras habían logrado enredar al nuevo e inexperto gobierno venezolano, en una negociación disparatada. Por aquellos años pagaron un total de 19.2 millones de bolívars.³² Evidentemente, con estos pagos el gobierno de 1948 se vio comprometido con este “principio”.

32 Véase Vallenilla, ob. cit., p. 200.

Si comparamos los planteamientos de Betancourt, vertidos en su famoso libro, con aquellos del capital internacional, tal como se encuentran expuestos en el artículo de *Fortune*, podemos ver claramente que no concuerdan del todo. Betancourt, como representante de la propiedad nacional estatal, hablaba de una participación *mínima* de 50 por ciento. Pero era sólo como punto de partida; podía y debía ser más cuando las condiciones así lo permitieran, lo que él dejaba entrever claramente. En cambio, el capital arrendatario internacional quería dar por sentada una repartición de las ganancias de 50:50, tomándola como el resultado definitivo de un desarrollo pasado, preocupándose que en el futuro no se sobrepasara esa relación. Pero ambos, aunque por motivos muy diferentes, estuvieron de acuerdo en que había que exaltar el *fifty-fifty* venezolano de 1948 y, por el contrario, restarle importancia al pasado anterior al 18 de octubre de 1945. Entonces, ambos se dieron a la tarea de reescribir la historia, en lo que lograron gran éxito ya que en toda la literatura petrolera, tanto nacional como internacional sin excepción y hasta hoy en día, se encuentra estampada esta tergiversación histórica.

Hay que señalar que en general cualquier distribución determinada de los beneficios sólo puede explicarse partiendo de la correlación de fuerzas entre el propietario y el capital arrendatario y su desarrollo histórico. Las condiciones concretas dadas habían permitido al Estado venezolano cobrar, a tasas usuales en EUA, por un lado, la regalía y, por el otro, el impuesto sobre la renta. Objetivamente, tenía que ser muy difícil para la Venezuela de entonces sobrepasar este nivel. Ahora bien, si este nivel —y dadas las demás circunstancias, como los precios, los costos de producción, etc.— resultaba en un 60:40 o un 50:50, o si las compañías petroleras se quedaban con una tasa de ganancia promedio del 10 por ciento o del 30 por ciento, eso era nada más que un resultado secundario y casual.

El hecho de que Venezuela alcanzara aquellas tasas se debió a la Segunda Guerra Mundial así como al extraordinario auge de postguerra, que terminó en 1948. En 1949 la producción petrolera mundial sufrió un retroceso en términos absolutos, lo que no volvería a repetirse hasta 1974. La producción mundial disminuyó en un 1,5 por ciento; en Venezuela en un 1,6 por ciento y en EUA el 8,8 por ciento; pero en el Medio Oriente siguió aumentando a pasos agigantados, al 14,7 por ciento. Con una producción anual de 511,4 millones de

barriles, el Medio Oriente en el año 1949 por primera vez sobrepasó a la producción de Venezuela, que era de 482,3 millones de barriles. Con ello, al capital internacional se le presentaba el momento oportuno para salirle al paso al gobierno venezolano a fin de prevenir cualquier aumento ulterior de la renta del suelo, y aun amenazar con la necesidad de una disminución de ésta.

Joseph E. Pogue, un famoso especialista norteamericano en petróleo y en aquel entonces vicepresidente del Chase National Bank, asumió esta tarea. En marzo de 1949 dio una conferencia en Caracas, en la que describió detalladamente la amenaza que constituía para el petróleo venezolano la competencia proveniente del Medio Oriente.³³ Allí los costos de producción, la renta del suelo y los impuestos eran muchísimo más bajos que en Venezuela. En cambio, la gran desventaja del petróleo del Medio Oriente por su ubicación geográfica, iba disminuyendo gracias al aumento de la productividad en el transporte. La conclusión consistió en que los costos de producción en Venezuela deberían reducirse necesariamente a través de medidas impositivas y otras semejantes.

Entre los asistentes a la conferencia de Pogue se encontraba Manuel R. Egaña, nuevamente ministro de Fomento, quien profundamente preocupado reunió a sus asesores, llegándose a la conclusión de que era necesario actuar sin demora: para ellos la solución no consistía en que Venezuela redujera sus rentas, sino en que los países del Medio Oriente aumentaran las suyas. En colaboración con el Ministro de Relaciones Exteriores se nombró una delegación que fue enviada a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait, la que fue provista con traducciones al árabe de todos los textos legales concernientes al petróleo venezolano. En las instrucciones escritas para esta delegación se decía:

Sin duda conviene a Venezuela iniciar relaciones directas de amistad con los gobiernos del Medio Oriente a fin de buscar una manera de llegar a un equilibrio de precio de los petróleos de ambas procedencias, de manera que todos sean acogidos por los mercados mundiales sin detrimento de los beneficios que obtenemos por razón de los nuestros. Dentro de

33 Esa conferencia fue publicada luego en forma algo más elaborada. Véase Joseph E. Pogue: *El Petróleo en Venezuela*, Caracas, 1949.

nuestra economía petrolera, hemos venido logrando invalorables conquistas económicas y sociales, y debemos evitar hasta el máximo retroceder en la vía de esos desenvolvimientos. Es posible que se logre un equilibrio de las fuerzas competidoras, mediante el cual pueden obtenerse beneficios para los pueblos del Medio Oriente sin que sufra detrimento la posición económica del pueblo venezolano.³⁴

Se les instruyó para que en todas partes invitaran observadores, a los que se les ofrecía la oportunidad de visitar la industria petrolera venezolana. La delegación debía estimular muy especialmente a todos los países para que enviaran observadores a la Convención Petrolera, programada para 1950 por la industria petrolera y el gobierno.

La existencia del Cartel Internacional del Petróleo, del cartel de los arrendatarios, que en el ámbito mundial hacían competir entre sí a los Estados propietarios de yacimientos petroleros, fue lo que objetivamente hizo necesaria la cartelización de éstos. Con esta delegación venezolana y su gira por el Medio Oriente comienza la prehistoria del cartel de los países propietarios de yacimientos petroleros: la OPEP.

34 “Instrucciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Fomento para los doctores Edmundo Luongo Cabello, Luis E. Monsanto y Ezquiel Monsalve Casado, miembros de la Comisión Especial que envía Venezuela cerca de los países del Medio Oriente y el Egipto”, Caracas, 10-10-1949, p. 4.

EL PETRÓLEO EN EL MEDIO ORIENTE

A principios de siglo, debido a las condiciones precapitalistas prevalecientes, en todas partes del Medio Oriente imperaba la propiedad pública de los yacimientos, forma de propiedad ésta en cuya conservación estaba interesado directamente el mismo capital internacional. Las más grandes y más importantes concesiones eran de origen colonial; por lo tanto fueron objeto de la política imperialista de las grandes potencias. En 1901, al otorgarse en Irán la más antigua y exitosa concesión de esa región a un ciudadano británico, ese país se encontraba dividido entre las esferas de influencia británica y rusa constituyendo una semicolonía. La lucha interimperialista por la concesión petrolera más importante de Irak empezó, ya antes de la Primera Guerra Mundial, cuando el país aún se encontraba bajo el dominio turco y, al momento de otorgarse la concesión (1925), era un mandato británico. Las concesiones en los feudos de los Jeques de Kuwait (1934), Bahrain (1930) y Qatar (1935), se otorgaron de la misma forma, bajo dominio británico. Sólo la pobre y atrasada Arabia Saudita era, al momento de otorgarse la concesión (1933), un reino independiente.

Por esta razón, tales concesiones fueron también objeto de la lucha por la independencia nacional y por la soberanía y, más aun, de la lucha por la existencia misma del Estado nacional. De esta manera, las confrontaciones por las condiciones de los contratos de concesión y sus posibles enmiendas, jugaron siempre un papel importante en el desarrollo de la política interior de los países afectados y también en sus cambios revolucionarios.

Nuestro interés consiste en extraer analíticamente de este trasfondo, sobrecargado de conflictos militares y políticos, el desarrollo de la relación entre el capital internacional y la propiedad nacional estatal en el Medio Oriente. En el ejemplo de Venezuela ya hemos expuesto el desarrollo de esta relación como tal, por lo que ahora podemos concentrarnos, en primer lugar, en las particularidades que se des-

prenden precisamente del origen colonial de las concesiones en el Medio Oriente.¹

La concesión D'Arcy en Irán

La más antigua y exitosa concesión del Medio Oriente se otorgó en Irán en 1901 al ciudadano británico William Knox D'Arcy. La misma, algunos años más tarde, después del descubrimiento de petróleo en 1908, fue traspasada a la British Petroleum (BP), entonces Anglo-Persian Oil Co. (APOC). Le precedían ya dos concesiones similares otorgadas en 1872 y en 1889 al Barón Julius de Reuter, también ciudadano británico y, en ambos casos, la concesión había caducado sin éxito.

La duración prevista del contrato de concesión era de 60 años. La concesión abarcaba una superficie de alrededor 1.3 millones de km² y solamente excluía las cinco provincias persas limítrofes con Rusia. Como no se habían previsto rentas o impuestos superficiales, ni ninguna otra obligación por parte del concesionario de tener que devolver alguna vez tierras ociosas, se le otorgó el monopolio de la exploración, explotación y transporte para toda esta vasta superficie por 60 años, impidiéndose cualquier competencia de potenciales arrendatarios. Mas, al derrumbarse la Rusia zarista, la APOC trató de obtener también las cinco provincias que limitaban con Rusia, pero la concesión fracasó por oposición del gobierno persa. Sin embargo, a la inversa, la APOC hizo fracasar los intentos del gobierno para otorgarlas a intereses norteamericanos, la SONJ y la Sinclair, independientes de la APOC, ya que ésta con su monopolio de transporte aislaba estas cinco provincias del Golfo Pérsico.

El concesionario estaba obligado a formar, en el lapso de dos años, una compañía destinada a la explotación de petróleo. A su fundación habría de cancelar una prima de 20.000 libras esterlinas y, además, conceder al gobierno persa una participación en esta compañía con

1 Para una exposición detallada y excelente, véase George W. Stocking: *Middle East Oil*, Vanderbilt University Press, 1970; Zuhayr Mikdashy: *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions: 1901-1965*, New York, Praeger, 1966.

un paquete de acciones también de 20.000 libras esterlinas. Sin embargo, el pago más importante consistiría en una participación del 16 por ciento en los beneficios.

Sobre el origen de este 16 por ciento cabe observar que el mismo ya se encontraba en la concesión De Reuter en 1889, la cual se apoyó en el precedente de una compañía minera rusa de la época. Sólo a ello se debe que D'Arcy haya aceptado este 16 por ciento; originalmente quería aceptar no más de un 10 por ciento. Pero, a cambio, se le concedió la liberación de cualquier otro impuesto por toda la duración del contrato, como era también el caso de la mencionada compañía rusa. Por lo tanto, este 16 por ciento representaba la suma indiferenciada de renta del suelo e impuestos generales.²

Toda duda o disputa entre las partes contratantes habría de dirimirse por arbitraje donde, tanto el concesionario como el gobierno persa, nombrarían cada uno un representante; entonces, ambos conjuntamente, nombrarían un super árbitro cuyo voto, en caso de no haber llegado a acuerdo los dos primeros, sería decisivo. La decisión arbitral misma era inapelable. El texto del contrato, con su cláusula de arbitraje, representaba por lo tanto la única base jurídica de esta concesión. Debemos señalar que en esa época no existía en Irán, al igual que en el Medio Oriente en general, ninguna legislación a la cual pudiera haberse hecho referencia en el contrato de concesión, ni tampoco una legislación general adecuada para una gran empresa moderna capitalista, mientras el *status* semicolonial de Irán permitía al concesionario descartar por completo la jurisdicción nacional.³

La concesión fue extraordinariamente exitosa. Con su producción, Irán se transformó en el cuarto productor de petróleo de los años veinte, detrás de EUA, Venezuela y la Unión Soviética y ocupó el tercer lugar como exportador detrás de Venezuela y EUA. En 1917 el presidente de la APOC declaró que la producción disponible en el famoso campo Masjid-e-Soleiman era superior a la producción de todos los pozos juntos de Rumania y Galicia (Ucrania) antes de la

2 Aquí no hemos contemplado los pagos efectuados a altas personalidades persas con motivo del otorgamiento de la concesión, ni tampoco a aquellos que en años posteriores fueron hechos por la APOC a detentadores locales de poder.

3 El contrato original fue publicado por la Société des Nations: *Journal Officiel*, t. 13.2, julio-diciembre 1932, p. 2.305, ss.

guerra. Sin embargo, mientras las inversiones en el campo Masjid-e-Soleiman sumaban cuatro millones de libras, las inversiones en todos los pozos rumanos y de Galicia alcanzaban a los cuarenta millones. La capacidad total de producción de solamente quince pozos persas –cuatro millones de toneladas anuales⁴– igualaba a la de los 2,000 pozos de Rumania y de Galicia.

Cuatro años más tarde, en 1921, la producción potencial fue descrita como prácticamente ilimitada, siendo además el petróleo persa de una extraordinaria calidad. Todos los pozos producían sobre la base de la presión natural y a un promedio de 13.000 barriles diarios, por lo que los costos de producción alcanzaban a tan sólo una fracción de los usuales en otras partes. La ventaja en el costo era suficiente como para equiparar la desventajosa ubicación geográfica del petróleo persa con respecto al mercado europeo y aun encima, arrojar ganancias extraordinarias.⁵

Por el solo hecho de haberse previsto contractualmente una participación porcentual en las ganancias, esta concesión tenía que llevar necesariamente a diferencias entre la APOC y el gobierno persa. Tal participación obliga al arrendatario a informar al propietario sobre el estado de su negocio, lo que trae como consecuencia inevitable que el terrateniente, en salvaguarda de sus intereses por una renta del suelo lo más alta posible, empiece a revisar, cifra por cifra, los libros del arrendatario para imponer la manera más favorable a él en el cálculo de los beneficios, ya que mientras más grande sea el beneficio calculado, mayor es su renta. La APOC, justamente para evitarlo, trataba ya desde 1917 de transformar la participación del 16 por ciento en las ganancias, en una renta fija por barril, lo que fracasó por la negativa del gobierno persa. Por otro lado, el propietario se entera necesariamente, a través de su participación porcentual, de las ganancias extraordinarias que surgen, lo que también traerá como inevitable con-

4 El cálculo de toneladas a barriles es algo dificultoso ya que en un caso se trata de una medida de peso y en el otro de una medida de volumen. Además, se trata aquí de toneladas inglesas, llamadas toneladas largas (1 tonelada larga = 1.016 toneladas métricas). De acuerdo al peso específico del petróleo crudo, una tonelada en el Medio Oriente corresponde, aproximadamente, a entre siete y ocho barriles.

5 Véase Mikdashi, *ob. cit.*, p. 42.

secuencia que empiece a cavilar sobre cómo transformar estas ganancias en renta.

El primer desacuerdo importante tuvo que ver con el punto de vista sustentado por el gobierno persa consistente en que la participación del 16 por ciento no se refería solamente a las ganancias obtenidas por la Anglo-Persian en la producción en Persia, sino también a las ganancias realizadas en el transporte, la refinación y la venta, por las filiales de la Anglo-Persian dentro y fuera del país. Respecto a este punto se llegó a negociaciones en 1920, nombrando el gobierno persa como su representante a Sydney A. Armitage-Smith, un inglés experto en finanzas quien le fue prestado por el Ministerio de Hacienda británico. Esto resulta extraño ya que en esa época Gran Bretaña buscaba, no sólo asegurar sistemáticamente su predominio sobre el Irán, sino también porque, desde 1914, el mismo gobierno británico era el accionista mayoritario de la Anglo-Persian. Como resultado de estas negociaciones se llegó, en 1920, a lo que se conoce como el acuerdo Armitage-Smith, que decidió sobre la interpretación del texto del contrato. El acuerdo reconocía en principio como correcto el punto de vista del gobierno persa, pero al mismo tiempo acordó una fórmula para determinar las ganancias de las filiales que en lo esencial tenía el efecto práctico de negarle una participación en éstas o, por lo menos, la limitaba fuertemente; pero, por otro lado, la APOC trató aquí —al fijarse contractualmente en este acuerdo la manera de calcular los costos— de no dar pie, hasta que le fuera posible, a futuras exigencias de renta. Para finiquitar todas las reclamaciones pendientes del gobierno persa, referentes a los años anteriores, la Anglo-Persian pagó un millón de libras.

Apenas dos meses después de firmado el acuerdo, se produjo el golpe de Estado encabezado por el entonces coronel Reza Khan, con lo cual se iniciaba el proceso que en 1925 llegaría a su culminación con el derrocamiento de la dinastía Qadjar y el nombramiento de Reza Khan como el nuevo Sha de Persia, fundándose así la dinastía de los Pahlevi.

Inmediatamente, el nuevo gobierno persa hizo revisar el acuerdo Armitage-Smith por un bufete londinense, que llegó a la conclusión de que, de ninguna manera, se trataba sólo de una aclaración del texto del contrato, sino de un cambio en el contenido del mismo. En este caso, para que el acuerdo pudiera alcanzar validez legal, debía ser rati-

ficado necesariamente por el gobierno persa. Sin embargo, por un lado, aconsejó no ratificarlo —pues menoscababa importantes derechos e intereses del gobierno persa— mientras, por el otro, aconsejaba que, en caso de que quisiera rechazar el acuerdo, procediera cuanto antes.

El gobierno persa, en lo inmediato, no hizo ni lo uno ni lo otro, con lo cual el acuerdo Armitage-Smith entró provisionalmente en vigor. Apenas en 1924 se puso en tela de juicio el fundamento legal de los pagos efectuados sobre la base de este acuerdo, exhortando a la APOC a las negociaciones correspondientes. A partir de 1926 el gobierno persa fue aun más lejos y dio un paso fundamental: exigió una revisión de la concesión D'Arcy; negaba su validez ya que “había sido obtenida en una época cuando el gobierno de los Qadjar no tenía claro qué se le quitaba y qué se le brindaba.”⁶

Mientras las negociaciones se arrastraban durante años sin éxito alguno, en 1930 el gobierno persa trató de imponer a la APOC un impuesto sobre la renta del 4 por ciento creado recientemente; pero ésta se negó tenazmente a pagarlo, aduciendo su liberación de impuestos garantizada contractualmente. Con ello las relaciones entre el gobierno persa y la APOC fueron a parar a un callejón sin salida.

La pronunciada baja de la renta en 1931 fue lo que finalmente produjo el estallido. En 1930 la APOC, con una producción de 5.94 millones de toneladas, todavía había obtenido una ganancia neta de 3.8 millones de libras esterlinas cancelando al Gobierno persa 1.3 millones de libras esterlinas como renta del suelo. Sin embargo, en 1931 la crisis económica mundial, en general, y la crisis de sobreproducción petrolera norteamericana, en particular, se hicieron sentir sobre el mercado petrolero mundial; aunque la producción en Persia cayó sólo en un 3,5 por ciento —a 5.73 millones de toneladas— empero, las ganancias netas de la APOC cayeron en un 37 por ciento, es decir a 2.4 millones de libras esterlinas. En cambio, los pagos de renta de la APOC calculados sobre la base del acuerdo Armitage-Smith cayeron en más de un 75 por ciento, es decir, a 0.31 millones de libras esterlinas. En comparación, en el vecino Irak, la Irak Petroleum pagaba como míni-

6 “Mémorandum du Gouvernement Impérial de Perse”, citado por la Société des Nations: *Journal Officiel*, t. 14.1, enero-junio 1933, p. 291.

mo una cantidad global de 0.4 millones de libras esterlinas, sin siquiera haber empezado a producir. Cuando en 1932 el gobierno persa se enteró de este resultado, lo tomó como motivo para anular la concesión D'Arcy y así finalmente imponer un nuevo contrato. En el lapso comprendido entre 1911 y 1932, esta concesión había producido una ganancia neta de 51.5 millones de libras esterlinas a la APOC, los pagos efectuados al gobierno persa alcanzaban 12.8 millones de libras esterlinas y los impuestos británicos sumaban 7.7 millones de libras esterlinas.⁷

El gobierno persa fundamentó su decisión en los siguientes términos:

(La APOC) fue informada en varias oportunidades por el gobierno persa de que la concesión D'Arcy de 1901 no salvaguardaba sus intereses y que es necesario establecer relaciones entre el gobierno imperial persa y la compañía sobre una nueva base, que tome en cuenta los verdaderos intereses de Persia. Los defectos y lagunas de la concesión D'Arcy y el hecho de que esta concesión no responde a los intereses persas, ha sido señalado en varias oportunidades, *y se sobreentiende que el gobierno persa no podría ni jurídica ni lógicamente considerarse comprometido con las condiciones de una concesión otorgada antes que se hubiera establecido un régimen constitucional...*

... dado que el gobierno persa no pretende otra cosa sino salvaguardar los intereses persas, no rehusará, en principio, el otorgamiento de una nueva concesión a esta compañía si ésta se encuentra dispuesta, contrariamente a su actitud en el pasado, a tomar en cuenta estos intereses...⁸

Haciendo alusión a la Constitución de 1906, culminación y resultado de la efímera revolución de aquel año, queda de manifiesto de lo que en el fondo se trataba aquí: romper con un pasado político decadente del país así como con su *status* semicolonial. Los “verdaderos intereses” de una Persia en proceso de modernización y su perjuicio por la concesión D'Arcy, fueron descritos con estas palabras:

7 Fereidun Fesharaki: *Development of the Iranian Oil Industry*, New York, Praeger, 1976, p. 12. Para un análisis detallado de esta concesión véase Mikdashi, ob. cit., especialmente pp. 45, 74.

8 Citado por la Société des Nations, ob. cit., t.13.2, p. 2301, destacado nuestro.

Cuando una riqueza ha sido depositada por la naturaleza en un territorio, es justo que sirva al desarrollo económico del país. Ciertamente es que la colaboración extranjera merece una remuneración, pero ella no puede reclamar ganancias excesivas, en perjuicio del país y, menos aún, hacerse conceder un monopolio para limitar luego intencionalmente su utilización. Es inadmisibles que Persia otorgue una concesión sobre un territorio más vasto que Alemania y Francia juntas..., para que la extracción de petróleo se limite, durante más de 30 años, a una superficie algo mayor a una milla cuadrada. Sin embargo, es así. La APOC, que debe el origen de su poderío a los yacimientos persas, continuamente extiende sus actividades fuera del territorio persa, pero se limita en Persia a una explotación restringida, lo que constituye una manera de actuar tanto más inaceptable cuando el otorgante no cobra una suma global, sino una suma que varía de acuerdo al mayor o menor desarrollo de la explotación.⁹

La meta estratégica era entonces la reversión de todas las áreas ociosas al Estado, así como la transformación de toda ganancia extraordinaria en renta del suelo. Por su parte la APOC simplemente exigía el fiel cumplimiento del contrato y especialmente el inicio de un procedimiento arbitral en cuanto a la validez legal de la anulación, lo cual rechazó el gobierno persa. Argumentó que la cláusula arbitral del contrato de concesión se refería únicamente a la interpretación del contrato mismo, mientras que la cuestión de principio acerca de su validez estaba sujeta exclusivamente a la competencia de las Cortes persas. Aquí vemos cómo se empieza a bosquejar la diferencia entre el Estado como propietario y parte contratante, por un lado, y como soberano por el otro.

Naturalmente, ni la APOC ni el gobierno inglés —su principal accionista— estaban dispuestos a aceptar esta diferenciación. Más aun, el gobierno inglés elevó este asunto a la Sociedad de las Naciones, donde sí supo diferenciar con agudeza entre sus distintas funciones; allí no actuaba como principal accionista de la APOC, sino como un gobierno preocupado por el bienestar de uno de sus ciudadanos:

El gobierno de su Majestad recuerda este hecho para que su exposición sea completa; si encomienda al Consejo (de la Sociedad de las Naciones;

9 Ob. cit.

N. del A.) el presente desacuerdo, no lo hace en su calidad de accionista de la compañía, sino como gobierno de un Estado que juzga necesario tomar en sus manos la causa de uno de sus ciudadanos, cuyos intereses han sido lesionados por actos contrarios al derecho internacional, realizados por otro Estado.¹⁰

La Sociedad de las Naciones no llegó a ninguna decisión en este asunto ya que finalmente la APOC aceptó el ofrecimiento del gobierno persa para negociar el otorgamiento de una nueva concesión. Las negociaciones culminaron en 1933; las nuevas condiciones pactadas se orientaron por las pautas establecidas con la concesión otorgada en el vecino Irak en 1925, la cual, por esta razón, tendremos que tratar primero.

Las concesiones de la IPC en Irak

La historia de la concesión sobre la cual se basó la existencia de la Irak Petroleum Co. (IPC), constituye un ejemplo típico de la lucha de competencia interimperialista por la monopolización de fuentes de materia prima. Además le corresponde un significado especial ya que se encuentra estrechamente entrelazada con el surgimiento, en 1928, del Cartel Internacional del Petróleo. Sin embargo, aquí debemos desistir de la presentación de esta historia, en tanto no se encuentre directamente ligada con el desarrollo de la renta del suelo en la producción petrolera del Medio Oriente.¹¹

Ya con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, intereses alemanes, ingleses y holandeses, se esforzaron por conseguir concesiones petroleras en Irak, que aún constituía parte del Imperio Turco. A comienzos de 1914, los intereses en competencia se unieron en la Turkish Petroleum Co. (TPC) para, juntos, solicitar concesiones petroleras dentro del Imperio Turco. Efectivamente, a mediados de ese mismo año, la TPC logró que el gobierno turco prometiera otorgarles una

10 “Mémorandum du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni”, citado por la Société des Nations, ob. cit., t.13.2, p. 2299.

11 Para la historia de la IPC y del Cartel Internacional del Petróleo, véase Federal Trade Commission, ob. cit.

concesión en Irak, con la ayuda del armenio C. S. Gulbenkian como intermediario; éste obtuvo, como recompensa, una participación en la compañía.

Con el estallido de la Primera Guerra Mundial el asunto, por lo pronto, quedó ahí pero, al finalizar la guerra, la situación había cambiado ostensiblemente. Inglaterra y Francia, como potencias triunfadoras, decidieron, en el acuerdo de San Remo de 1920, que la participación en la TPC de la Alemania derrotada, debería ser asumida por Francia, a cambio de lo cual ésta garantizaba el paso libre del petróleo iraquí hasta el Mediterráneo, a través de sus mandatos Siria y Líbano. La promesa de concesión del desaparecido Imperio Turco debería ser obligatoria también para el nuevo Irak, ahora bajo mandato británico, y el gobierno iraquí debería recibir una participación de capital del 20 por ciento en cada una de las compañías petroleras privadas del país.

Esta tentativa por parte de Inglaterra y Francia de monopolizar, en asociación con los intereses holandeses, las posibles reservas petroleras de todo el Medio Oriente, hasta donde éste había formado parte del Imperio Turco, encontró la más enconada resistencia de otra potencia triunfadora, Estados Unidos. Preocupados éstos por la escasez que surgió con posterioridad a la guerra y que los transformó en un país importador de petróleo, temiendo el agotamiento de sus yacimientos, solicitaron igualdad de condiciones en el acceso a las potenciales riquezas petroleras del Medio Oriente para las compañías estadounidenses. Cuestionaron también la validez de la promesa turca a una concesión, pero esto solamente hasta que la participación de las compañías norteamericanas en la TPC estuvo asegurada.

Después de llegarse en 1922 a un acuerdo básico sobre las diversas participaciones en la TPC –las negociaciones respectivas finalizaron definitivamente en 1928, sobre lo que volveremos más adelante– la TPC inició las negociaciones con el gobierno iraquí y la concesión fue otorgada en 1925. Esta se extendía sobre toda la parte norte del país, abarcando alrededor de 91.000 km². La duración del contrato era de 75 años. La TPC se comprometía a iniciar las exploraciones dentro de ocho meses y a perseverar en ellas con cierta intensidad, como también a construir oleoductos hasta el Mediterráneo para la exportación, tan pronto como fuera hallado petróleo en cantidades comerciales.

Aparte de la suma de 1.400 libras esterlinas anuales se acordaron cuatro chelines (oro) por tonelada de petróleo producido, como pago principal de renta. Es interesante observar el criterio que se siguió para determinar estos cuatro chelines:

Se estimó que esta tasa fija correspondía aproximadamente a un octavo del valor previsto en ese entonces para el petróleo crudo del Medio Oriente en el Golfo Pérsico. La práctica general en esa época en EUA era pagar una tasa *ad valorem* de un octavo del precio del petróleo en boca de pozo al propietario privado.¹²

Junto al avance de compañías petroleras estadounidenses, se introdujeron sus pautas en el Medio Oriente. Por qué los concesionarios no quisieron aceptar aquí una participación porcentual de las ganancias –como originalmente lo había exigido el gobierno de Irak– ya lo hemos visto en el ejemplo de Persia. Entonces, sólo nos queda por contestar la pregunta de por qué prefirieron también una renta fija por tonelada a una tasa de regalía de un octavo. En Estados Unidos, en condiciones normales, el terrateniente no cobra la regalía en especie, sino en dinero, para lo cual se toma como base el precio comercial usual del petróleo crudo en cuestión. Pero, como es posible que existan diferencias respecto al ‘precio comercial usual’ entre el arrendatario y el terrateniente, siempre se prevé la posibilidad de que el terrateniente pueda solicitarla en especie y venderla a un tercero, en cuyo caso el arrendatario está obligado a brindarle la ayuda técnica necesario. Sin embargo, evidentemente, la TPC, así como las grandes compañías petroleras internacionales afiliadas a ella, que aspiraban lograr el control de todo el mercado mundial no podían estar interesadas en permitir a Irak el acceso al mercado mundial con un octavo de la producción. Mas, entonces también era problemático aceptar pagar a Irak esta regalía en dinero; en esa época no existía un mercado libre en el Golfo Pérsico, ni siquiera precios cotizados, ya que prácticamente toda la producción era vendida a las refinerías filiales alrededor del mundo. Con ello la cuestión de los precios se tornaba aun más problemática, ya que a los llamados precios de transferencia les es

12 Mikdashi, ob. cit., p. 62, ss.

necesariamente inherente una cierta arbitrariedad, y nada hubiera sido más fácil para Irak que tratar de conseguir un aumento de la renta del suelo a través de la discusión de éstos. De paso, digamos que las grandes compañías petroleras internacionales tenían además otro motivo muy distinto para dejar a oscuras a Irak, respecto a los precios de transferencia: para ellas era también importante mantener en la mayor ignorancia posible al capital de competencia de los países consumidores acerca de la estructura monopolista de los precios en el mercado mundial; las compañías norteamericanas tenían que temer, además, la legislación antitrust de EUA.

Hasta aquí nos hemos encontrado con tres formas fundamentales de renta del suelo en la producción petrolera: participación porcentual en las ganancias, regalía y renta fija por barril o por tonelada. La primera implica una amplia información sobre costos y precios; la segunda ya solamente sobre precios; finalmente, la tercera sólo requiere que el arrendatario permita al terrateniente informarse sobre el volumen de producción. Dado que para la determinación de la renta del suelo, el conocimiento o desconocimiento de los terratenientes sobre el estado de los negocios de los arrendatarios, constituye en sí un elemento de extraordinaria importancia en la correlación de fuerzas, los arrendatarios preferían la forma de una renta fija por unidad de producto, forma ésta que implica una información mínima para el terrateniente.¹³

Sin embargo, de cierta manera, la exigencia de Irak por una participación porcentual en las ganancias, fue tomada en cuenta ya que la regalía de cuatro chelines por tonelada era válida sólo para los primeros veinte años posteriores al comienzo de la producción. Después, la ganancia promedio de los primeros quince años debería ser comparada con la de los últimos cinco años; si la ganancia promedio de los últimos cinco años había aumentado en comparación a la de los primeros quince años, entonces la tasa de regalía debía ser aumentada proporcionalmente, y rebajada en el caso contrario. Este proceso debía repetirse cada diez años y siempre debían compararse los primeros quince años con los últimos cinco, antes de la década próxima. En todo caso, se había previsto un límite superior de seis chelines y uno

13 Cf. Cap. 1, n. 3.

inferior de dos chelines por tonelada. Esto significa entonces, que la participación porcentual del gobierno iraquí en las ganancias que resultase en los primeros quince años, sobre la base de los cuatro chelines por tonelada, sería, dentro de ciertos límites, determinante en el futuro para el monto de la regalía. Con ello, lo que se pretendía era mantener esta participación porcentual de las ganancias en una aproximación muy burda. Como la producción se inició en 1934, esta revisión hubiera debido tener lugar en 1954. Empero, cuando el gobierno de Irak, ya a partir de 1935, solicitó la información necesario sobre los precios, costos, etc., con miras a esta revisión, el concesionario se negó a ello.¹⁴

Por supuesto, el pago de una regalía de cuatro chelines por tonelada era concebido por la TPC como sustitución a la participación de capital de 20 por ciento, prevista en el acuerdo de San Remo; la TPC tenía que oponerse a semejante participación con mayor razón que a una participación porcentual en los beneficios. Pero como esta proposición ya había sido hecha, el gobierno de Irak insistió durante largo tiempo en ella, además y aparte de la regalía, lo que siempre fue rechazado rotundamente por la TPC. Finalmente se llegó al acuerdo de que, en una eventual emisión de acciones de la TPC, el 20 por ciento de ellas sería ofrecida en venta a ciudadanos iraquíes. Pero, como la TPC de todas maneras nunca tuvo intenciones de emitir acciones, durante décadas esta cláusula no tuvo consecuencias de ninguna especie.

Hasta este momento hemos analizado las relaciones entre el Estado iraquí, como propietario, con la TPC, es decir, la renta del suelo. Veamos entonces cuál fue la posición que se le asignó al Estado como soberano en el contrato de concesión. Al igual que en Persia, en caso de diferencias la jurisdicción se hallaba en manos de árbitros a elegir en cada caso por ambas partes. En cambio, llama mucho la atención la cláusula referente a los impuestos generales:

La compañía o sus propiedades, sus privilegios y sus empleados dentro del Irak, no pueden ser gravados con ningún otro o mayores impuestos, gravámenes, obligaciones, honorarios o cargos, sea por parte del gobier-

14 Federal Trade Commission, ob. cit., p. 92, ss.

no, de los Municipios o de las autoridades portuarias, que aquéllos que se imponen de vez en cuando usualmente a otras empresas industriales o sus propiedades, privilegios y sus empleados. Las perforaciones de la sociedad o las sustancias abarcadas por el artículo 1 (es decir, los hidrocarburos; N. del A.), antes de ser removidos del subsuelo y ser usados por la compañía para los fines de sus actividades, no pueden ser gravados con impuestos, contribuciones, obligaciones, honorarios o cargos, sean éstos gubernamentales o municipales...¹⁵

Al Estado no le era permitido entonces gravar a sus arrendatarios con cualquier impuesto extraordinario, con lo cual hubiera podido, sin problemas, hacer caso omiso a los arreglos contractuales sobre la renta del suelo, pero el arrendatario sí estaba obligado a pagar impuestos generales, al igual que otras empresas. Aunque teóricamente esta solución parezca impecable, a la TPC tenía que parecerle sospechosa desde el principio, ya que nada podía ser más fácil que, salvaguardando la igualdad formal, se le gravara con un impuesto extraordinario para aumentar la renta del suelo. Por ello, la TPC había pedido siempre, en las negociaciones para obtener la concesión, una liberación completa de todos los impuestos generales, lo que le fue negado por el gobierno de Irak. Que finalmente la TPC haya aceptado la citada cláusula, constituye un hecho notable además de único durante décadas en todo el Medio Oriente, y por ello necesita de una explicación especial.¹⁶

15 Citado por Stocking, *ob. cit.*, p. 132.

16 “Para las compañías ha sido un principio de honda raíz el insistir en la total liberación de impuestos. La argumentación sobre la cual se basaba este principio es la siguiente: existe una diferencia fundamental entre las actividades de una compañía petrolera en occidente con las de una en el Medio Oriente. Ésta constituye una región subdesarrollada, con diferentes sistemas políticos, la mayoría de los cuales son recientes. De esta manera las empresas industriales nativas, o bien son pequeñas o no existen, por lo que resulta claro que la compañía petrolera que se encuentra en posesión extranjera muy probablemente se convierta en la más grande empresa industrial individual en un país dado y que sus ganancias —que son las que garantizan el éxito de sus actividades— sean mayores a las de cualquier otra empresa. En consecuencia, someterse a la imposición equivaldría aceptar una posible discriminación, ya que un impuesto progresivo creado legalmente puede en la práctica aplicarse a una sola meta: una gran corporación

Si damos un vistazo retrospectivo a la historia de esta concesión, observamos que se encuentra llena de complicaciones internacionales militares, políticas y económicas. Por ejemplo, fue motivo de un acuerdo internacional —en San Remo en 1920— que a su vez no puede ser visto sino como parte de la reorganización general del mundo por las potencias victoriosas. Todavía en 1918, Francia e Inglaterra habían prometido a Irak la independencia —en esos momentos el mundo árabe estaba levantado en contra del dominio turco— pero en 1920 ya no se hablaba de ello, aunque ambos países todavía se sentían obligados a conceder Irak, el cual no había sido consultado, por lo menos una participación de capital del 20 por ciento en las futuras compañías petroleras privadas del país; mas al poco tiempo perdieron todo interés en cumplir con ello. Empero, ambas promesas ya no podían ser echadas al olvido. Cuando Irak fue declarado mandato británico, se produjo un levantamiento general que se transformó en una parte inolvidable de la historia del país; de igual manera los diversos gobiernos de Irak tampoco olvidarían aquel 20 por ciento de participación en el capital.

A esto vino a añadirse la competencia estadounidense. El gobierno de EUA introdujo sus propias proposiciones acerca del otorgamiento de concesiones en Irak; de ahí la regalía de un octavo. Después del acuerdo básico de participación norteamericana en la TPC en 1922, aun no se podía excluir la posibilidad de que los norteamericanos se salieran con la suya. En consecuencia, la TPC se encontraba permanentemente bajo la presión de la competencia interimperialista para convertir la promesa turca de otorgar una concesión, hecha en 1914 y al fin de cuentas de muy dudoso valor, en un contrato de concesión concreto. Además, también estaban bajo la presión del tiempo ya que los ingleses, debido a la situación política interna en Irak, se vieron apremiados a transformar lo más pronto posible su mandato en un contrato de alianza con un gobierno iraquí formalmente indepen-

extranjera.” George Lenczowski: *Oil and State in the Middle East*, New York, 1960, p. 70.

Empero, Lenczowski no capta el problema de la renta del suelo; la “discriminación posible” no ocurre porque la compañía petrolera sea particularmente grande, sino por la posibilidad, para el país en cuestión, de poder cobrar, a través de ella, una renta internacional.

diente. La competencia interimperialista posibilitó que Irak se asegurase, en el contrato de concesión de 1925, una renta más alta en comparación con la que, en esos mismos momentos, se pagaba en el vecino Irán o en la lejana Venezuela; y, más aún, pudo imponer la cláusula inusual referente a los impuestos generales.

Ello explica también el subsiguiente retroceso en la cuestión impositiva. En efecto, al desaparecer la escasez de petróleo, pierde vigor la competencia interimperialista y reaparece, como problema principal a resolver, el control de la sobreproducción. Finalmente, en 1928, se llegó a un arreglo definitivo respecto a cada una de las participaciones en la TPC. La APOC, la Royal Dutch-Shell, la Compagnie Française des Pétroles (CFP, compañía francesa semi-estatal) y la Near East Development (intereses estadounidenses), tenían una participación del 23,75 por ciento cada una, mientras el restante 5 por ciento, sin derecho a voto, recaía en la Participations and Investments (Gulbenkian). En este momento la Near East Development se componía de cinco compañías norteamericanas; sin embargo, al iniciarse la producción en el año 1934, ya no quedaban sino dos socios igualitarios: la SONJ y la Socony Vacuum (Mobil). Más allá de la participación directa en la TPC, los participantes se pusieron nuevamente de acuerdo, al igual que en 1914, en que sólo conjuntamente solicitarían, dentro del antiguo Imperio Turco, otras concesiones, es decir, que no competirían entre sí. Con este 'Acuerdo de la Línea Roja', llamado así porque el área correspondiente estaba demarcada por una línea roja en un mapa, se había puesto fin, por el momento, a la competencia entre los arrendatarios, y ahora, juntos, aspiraban a una revisión del contrato de 1925.

La anhelada revisión abarcaba dos aspectos. Por un lado, en el contrato de 1925, existían algunas cláusulas que tenían su origen en presiones del Gobierno norteamericano, según las cuales habría que permitir el acceso al área concedida a otras compañías estadounidenses. Naturalmente, ninguna de las compañías ya participantes tuvo interés en ello y, por su lado, el gobierno norteamericano —con una situación completamente cambiada en el mercado mundial del petróleo— tampoco siguió insistiendo. Por otro lado, se buscaba fijar contractualmente los impuestos generales. La IPC —la TPC había cambiado su nombre a Irak Petroleum Co. en 1929— tuvo éxito en ambos aspectos en 1931. Los impuestos generales fueron fijados ahora con-

tractualmente en 9.000 libras esterlinas anuales hasta el inicio de las exportaciones regulares; luego, para los primeros cuatro millones de toneladas se preveía un pago de 60.000 libras esterlinas (oro) y, por cada millón de toneladas adicional, la suma de 20.000 libras esterlinas (oro) o la fracción correspondiente. Con ello, para los 69 años restantes de la duración de la concesión, los impuestos generales quedaban fijados contractualmente entre 3,6 y 4,8 peniques por tonelada. La única ventaja que el Estado iraquí logró para sí en este evidente empeoramiento de las condiciones del contrato, fue la garantía de un pago mínimo anual de regalía de 400.000 libras esterlinas (oro), un mínimo que así y todo, a partir de 1935, fue siempre sobrepasado con largueza y del cual la mitad era descontable contra futuras regalías.

La TPC había intentado originalmente conseguir una concesión que abarcara, de una vez, todo el territorio nacional, a lo que el gobierno de Irak no estaba dispuesto. Con ello la parte más grande de Irak seguía abierta a la competencia. Efectivamente, resultó que la British Oil Development (BOD) —un grupo formado por capitales ingleses, holandeses, italianos, franceses, suizos y alemanes— consiguió en 1932 una concesión de más de 107 mil km² al oeste del Tigris. Contrariamente a lo sucedido en la concesión otorgada a la IPC, aquí se acordó de una vez una renta de cuatro chelines (oro) por tonelada sin prever ningún cambio posterior, pero al mismo tiempo se convino una regalía de 20 por ciento. Empero, como la BOD se vio enfrentada a dificultades financieras, la IPC, con la autorización del gobierno de Irak, tuvo la oportunidad de comprarla en 1937 y, con ello, de fundar una filial, la Mosul Petroleum Co. (MPC), en 1941. Finalmente, en 1938, la IPC logró que se le otorgara una concesión que comprendía los restantes 226 mil km² del territorio nacional de Irak, bajo las mismas condiciones que la BOD, la que transformó en una nueva filial: la Basrah Petroleum Co. (BPC). Con ello, la IPC había alcanzado su meta de monopolizar todo el país. A decir verdad, las rentas acordadas en las dos últimas concesiones eran extraordinariamente altas para esa época, mucho más altas que en cualquier otra concesión en el Medio Oriente antes de la Segunda Guerra Mundial pero, por ahora, se había hecho imposible toda competencia. El cómo llegaría a desarrollarse la producción en estas concesiones, era una cuestión totalmente diferente. La producción apenas pudo comenzar en los años cincuenta y sólo después de haberse revisado todos los

contratos y de haber equiparado las rentas de la MPC y de la BPC con las de la IPC.¹⁷ Durante todo el período de vigencia de los acuerdos descritos, de 1925 a 1950, el gobierno iraquí recibió 40.4 millones de libras esterlinas, y la IPC se quedó con una ganancia neta de 76.1 millones de libras esterlinas. De esta manera la repartición global arrojó una relación de 35:65 a favor de la IPC.¹⁸

La concesión de la APOC de 1933 en Irán

En realidad, la nueva concesión de 1933 representaba una revisión del contrato de concesión D'Arcy de 1901.¹⁹ Nuevamente la duración del contrato era de 60 años, lo que implicaba una prórroga de 32 años a la concesión original. La APOC se comprometía a seleccionar, hasta 1938, 259 mil km² de los 1.3 millones de km² existentes; la diferencia debía revertir al Estado. Además, perdió su monopolio de transporte sobre todo el área.

Todas las reclamaciones pendientes del gobierno persa hasta el año 1931, en razón de la anterior concesión, fueron canceladas con el pago de un millón de libras, pero la APOC, al mismo tiempo, adquirió el paquete de acciones por valor de 20.000 libras esterlinas que, de acuerdo al contrato de 1901, se encontraba en poder del gobierno persa. El nuevo acuerdo referente a rentas y pagos de impuestos, tenía efecto retroactivo desde 1931. La regalía prevista para toda la duración del contrato era de cuatro chelines (oro) por tonelada, además de una participación del 20 por ciento en los dividendos anuales que se pagasen a los accionistas comunes, en caso de ser éstos superiores a los 671.250 libras esterlinas. La suma de ambos pagos no podría ser inferior a un mínimo de 750.000 libras esterlinas. Para los primeros treinta años, los impuestos generales fueron fijados contractualmente entre seis y quince peniques (oro) por tonelada; posteriormente, en 1963,

17 Para completar mencionaremos que, a causa de una modificación histórica de la frontera, hubo un área pequeña de Irak, vecina a Irán, que formaba parte de la concesión de la APOC.

18 Véase Mikdashi, *ob. cit.*, pp. 106, 275.

19 El contrato fue publicado por la Société des Nations, *ob. cit.*, t.142, julio-diciembre 1933, p. 1.653, ss.

deberían ser renegociados. También se acordó un mínimo con respecto a estos impuestos.

Si se compara esta nueva concesión con la anterior, es decir, la concesión D'Arcy, se observa que se lograron varias mejoras, las que tienen que examinarse con más detalle. La reducción del área de concesión de seguro no constituyó una ventaja muy considerable para Persia, ya que la APOC había contado hasta 1938, con 37 años para escoger lo mejor. Los mínimos acordados eran tan bajos —de acuerdo al usual volumen de producción persa y de los nuevos pagos de renta e impuestos— que, como era de prever, jamás tuvieron efectos prácticos. Así sólo queda como mejora sustancial, al fin de cuentas, el inequívoco aumento de la renta que, por cierto, debe confrontarse con una prolongación de la concesión por 32 años.

Comparemos ahora la nueva renta acordada con la de Irak. Primero debemos hacer notar que si bien todos los pagos por tonelada fueron acordados en oro, sin embargo, en Irak ello se hizo *antes* de la devaluación de la libra, en 1933, en un 29 por ciento, pero en Irán *después* de la misma. Con ello la renta por tonelada en Irak, calculada en chelines corrientes, era de 5,64 chelines en comparación a los cuatro chelines de Irán, quien a duras penas podía compensar esta diferencia a través de la participación ya citada del 20 por ciento en los dividendos. De allí que Irán decididamente, se había quedado corto. Al fin y al cabo se trataba aquí de una *renovación y prórroga* del contrato. La extraordinaria riqueza petrolera de Persia ya había sido probada y era conocida, con lo cual quedaba descartado el riesgo en la exploración. Bajo estas condiciones y en igualdad de circunstancias, la renta por tonelada en Persia debería haber sido considerablemente más alta que en Irak, donde se trataba de un primer contrato. Efectivamente la APOC, hasta su nacionalización en 1951, constituía la empresa más rentable de todo el Medio Oriente.

En el terreno institucional la revisión del contrato era aún más insatisfactoria para el Estado persa. Aquí prácticamente nada había cambiado; ahora, al igual que antes, la concesión no se encontraba bajo la jurisdicción nacional, sino sometidos a arbitrajes internacionales. Asimismo, por lo menos por treinta años más, los impuestos generales nuevamente continuaban fijados contractualmente. Desde el punto de vista persa, la revisión del contrato había sido un fracaso,

con lo cual seguían existiendo suficientes motivos para nuevos y serios conflictos en Persia.

Al preguntarnos por las causas, ello nos conducirá primero a la incuestionable dominación británica sobre Persia; los buques cañoneros enviados al Golfo Pérsico por el gobierno inglés como respuesta a la anulación del contrato, seguramente ejercieron su efecto sobre las negociaciones. Además, el momento de este enfrentamiento era sumamente desfavorable, dada la pésima situación en el mercado mundial de petróleo.

A pesar de todo, los acontecimientos de los años 1932/3 en Irán revisten una significación especial, ya que aquí llega a observarse por primera vez lo que, con el correr del tiempo, iba a convertirse en una regla de validez general: que todo contrato de una concesión exitosa, ya fuera en el Medio Oriente o en cualquier otro país petrolero, iba a ser revisado mucho antes de lo previsto o de lo estipulado en el texto del mismo. En este hecho se expresa el desarrollo económico, político y social de estos países, que vino a cambiar la relación de fuerzas entre ellos y las compañías petroleras, cada vez más a favor de los países petroleros y con tal velocidad que los contratos de concesión, como expresión de antiguas relaciones de fuerza, eran ya obsoletos mucho antes de su término previsto. También es típica aquí la competencia entre los arrendatarios. Esta daría el empujón final para la revisión de los contratos. Aquí ya se evidenciaba la tendencia de que cuando una u otra compañía petrolera tenía que aceptar, bajo determinadas circunstancias, condiciones más favorables para el propietario, éstas repercutían inevitablemente sobre las concesiones ya existentes y sus condiciones contractuales, pasando sobre fronteras nacionales e incluso por sobre continentes, a pesar de la resistencia de las compañías petroleras. Su revisión en favor del propietario se transformaba entonces en una mera cuestión de tiempo.

Arabia Saudita, Kuwait, Bahrain y Qatar

Para completar nombraremos las otras cuatro grandes concesiones del Medio Oriente, que demostraron ser exitosas antes de la Segunda Guerra Mundial, aunque la producción de dos de ellas –Kuwait y Qatar– se inició después. En todas ellas las condiciones contractuales

correspondían en lo esencial a las que hemos señalado en los casos de Irak e Irán. Por lo tanto, aquí sólo nombraremos la duración de los contratos originales y las regalías previstas.

En Bahrain, Kuwait y Qatar, los tres pequeños feudos dominados por Inglaterra y gobernados por Jeques, la duración de los contratos oscilaba entre los 55 años, en el caso de Bahrain donde se otorgó la concesión en 1930, y los 75 años, en los casos de Kuwait y Qatar, donde las concesiones se otorgaron en 1934 y 1935, respectivamente. En sus comienzos, la Bahrain Oil Co (BAPCO) era en un 100 por ciento filial de la Standard Oil Co. of California (Stancal); en la Kuwait Oil Co (KOC), la APOC y la Gulf Oil Co. ambas tenían una participación de 50 por ciento; la Qatar Petroleum Co. (QPC) era una filial de la IPC. En los tres casos la renta fue acordada en moneda hindú, sin que fuera asegurada en oro por cláusula alguna. En sus comienzos correspondían más o menos a cuatro chelines seis peniques, pero se fue depreciando continuamente junto a la moneda hindú y, por lo tanto, desde un principio podía ser considerada menos a los cuatro chelines (oro) de Irán.

El descubrimiento de petróleo en 1932 en el vecino Bahrain fue la razón por la que Arabia Saudita llegó a gozar de la competencia de dos potenciales arrendatarios: la IPC y la Stancal. El reino independiente supo sacarle partido a la ventajosa situación. En 1933 se otorgó la concesión a la Stancal. La duración de esta concesión era de 60 años, la renta por barril de cuatro chelines (oro), siendo el valor oro del chelín el mismo que en el caso de la IPC en Irak.

El Cartel Internacional del Petróleo

En 1914 los diversos interesados de entonces ya se habían puesto de acuerdo en repartirse la riqueza petrolera potencial del Imperio Turco en determinados porcentajes, para cuyo efecto deberían agruparse en una compañía mixta. El Cartel Internacional del Petróleo, que aquí se perfila por primera vez, llegaría a adquirir una forma tal que no sólo acordaría cuotas de producción, sino que estaría asociado directamente en la producción misma. Esta peculiaridad del futuro Cartel era simplemente la resultante de la falta de mayores conocimientos sobre la riqueza petrolera potencial de un país, de manera

que las cuotas de producción sólo podrían garantizarse mediante una empresa mixta en la exploración y explotación.

Como ya hemos visto, este acuerdo se transformó en 1928 en parte del convenio entre los diferentes participantes de la TPC. Algunos meses después, el presidente de la Royal Dutch-Shell invitó a los presidentes de la APOC y de la SONJ a su castillo de Achnacarry en Escocia, donde las tres mayores compañías petroleras del mundo llegaron a un acuerdo de cartelización, el conocido y mal reputado “Acuerdo tal como está”. Este acuerdo, al que adhirieron en los años siguientes la Gulf, la Stancal, la Socony y la Texaco —en conjunto siete compañías que en la literatura son conocidas como “las siete hermanas”— se llamó así porque todas las compañías debían conservar la participación porcentual que en ese momento tenían en el mercado.

Pero el acuerdo iba mucho más allá de eso. En esa época, la industria petrolera disponía de elevadas sobrecapacidades alrededor del mundo en todas las fases, desde la producción hasta en el expendio en las bombas de gasolina. Naturalmente, esto no excluye la posibilidad de que una compañía individual pudiera tener, en una u otra parte del mundo, una capacidad insuficiente en alguna fase. De ahí en adelante ello no sería resuelto individualmente, ampliando la compañía en cuestión sus capacidades y, por lo tanto, aumentando aun más las sobrecapacidades existentes, sino en forma conjunta, poniendo las diversas compañías integrantes del Cartel a disposición de las demás, las sobrecapacidades a precios preferenciales.

Para el éxito del Cartel, naturalmente, era decisivo el control de producción sobre el petróleo crudo, que podía garantizarse de manera óptima a través de compañías mixtas. Ahora, el acuerdo de cartelización repercutió sobre las concesiones existentes que se encontraban individualmente en manos de algunas de estas compañías, careciendo de una red de distribución que correspondiera a su éxito en la exploración. De esta manera la Texaco, que poseía una red de distribución mundial aunque no de una producción propia fuera de Estados Unidos, compró el 50 por ciento de la concesión de la Stancal en Bahrain y Arabia Saudita. La Stancal se encontraba exactamente en la situación contraria: disponía de una gran producción potencial pero no poseía una red de distribución. En Sumatra (Indonesia) se llegó a una transacción similar entre ambas compañías. En cambio, la Stancal compró una participación en la red de distribución de la Texaco. Bajo

las particulares condiciones de Venezuela durante los años 1936/7, como ya hemos visto, se llegó a transformar la Mene Grande en una compañía mixta de la SONJ, la Shell y la Gulf, que servía de centro de coordinación a la producción venezolana.

La concesión de la Stancal y de la Texas en Arabia Saudita, que era explotada por la California Arabian Oil Co. (Casoc) –la Casoc cambió su nombre en 1944 por el de Arabian American Oil Co. (Aramco)– resultó tan exitosa que la red de distribución de ambas compañías matrices, de nuevo se hizo insuficiente, mientras que, por el contrario, para la red de distribución de la SONJ y de la Socony, el aprovisionamiento de petróleo crudo a través de sus participaciones en la IPC y sus filiales, dado el acelerado crecimiento de la demanda que se inició con la Segunda Guerra Mundial, demostró ser demasiado escaso. Por ello, a partir de 1944 iniciaron conversaciones con la Aramco para comprar una participación en Arabia Saudita las que, en un comienzo, se vieron obstruidas por el acuerdo de la Línea Roja, que prohibía expresamente cualquier entrada individual en esa zona. Este acuerdo había sido firmado de mala gana por los norteamericanos, ya que la división porcentual de la IPC solamente reflejaba la correlación de fuerzas históricas pasadas, ahora en cambio permanente a favor de Estados Unidos. Con la Segunda Guerra Mundial, EUA se transformaron claramente en la primera potencia mundial; a ello correspondía entonces que las compañías norteamericanas pudieran romper el mencionado acuerdo. En 1948 se llegó al arreglo definitivo con la Aramco: la Stancal, la Texaco y la SONJ tendrían de ahora en adelante una participación de 30 por ciento cada una; el restante 10 por ciento correspondía a la Socony.

Hasta aquí hemos tratado al Cartel Internacional del Petróleo como un cartel de productores. Con las compañías mixtas en la producción, se buscaba estabilizar la participación relativa en el mercado de las diversas compañías involucradas, así como restringir entre ellas la competencia como vendedoras de derivados tanto como ello fuera posible. Esto es válido también, por ejemplo, para el Acuerdo de la Línea Roja; por lo tanto, tenemos que considerar como secundario el hecho de que este acuerdo también restringía la competencia entre ellas como arrendatarios. Sin embargo, aquí sólo nos interesa este Cartel en la medida en que funcionó, justamente, como cartel de arrendatarios.

En este aspecto no puede haber duda alguna que el Acuerdo de la

Línea Roja tuvo un efecto limitante sobre la competencia entre los arrendatarios en el Medio Oriente y que constituyó una causa esencial para que la renta del suelo en las concesiones posteriores, fuera inferior a la de Irak. La existencia de un acuerdo escrito pudo comprobarse por lo menos en un caso. La Gulf y la APOC se presentaron primero por separados y en mutua competencia para obtener una concesión en Kuwait. Sin embargo, antes de que este país pudiera beneficiarse con ello, ambas compañías llegaron al acuerdo de operar allí conjuntamente. Al mismo tiempo, acordaron también la renta que estaban dispuestas a ofrecer y, en fin, a imponer.²⁰ Debemos considerar de igual modo la política de cubrir hasta donde fuera posible en el Medio Oriente, con enormes concesiones, todos los suelos que potencialmente fueran petrolíferos. Ello con la finalidad de impedir la entrada a compañías independientes que estaban dispuestas a penetrar en el Medio Oriente mediante mejores ofertas. Al fin de cuentas la experiencia ya había enseñado que pagos de renta más altos en nuevos arrendamientos, inevitablemente repercutían sobre los arrendamientos preexistentes. Empero, todavía existían suficientes tierras libres en el Medio Oriente como para permitir después de la Segunda Guerra Mundial, cuando nuevamente hubo un auge en el mercado mundial del petróleo, que otra vez la competencia entre los arrendatarios constituyera impulso importante para nuevas alzas en la renta.

20 Véase Mikdashi, ob. cit., p. 82, ss.

La nacionalización de la AIOC en Irán

Aun cuando la desafortunada revisión del contrato de concesión de 1933 habría sido razón suficiente para dar curso a nuevos conflictos en Irán, las condiciones concretas vinieron a madurar realmente con la Segunda Guerra Mundial. El petróleo se transformó en una mercancía con significado estratégico. Los Aliados, que desconfiaban del Sha, ocuparon el país militarmente, obligándolo a abdicar a favor de su hijo; en el norte se produjo la ocupación por tropas soviéticas, en el sur, por tropas inglesas.

La nueva coyuntura que se presagiaba en el mercado mundial del petróleo con la Segunda Guerra Mundial, llevó a los arrendatarios, una vez más, al juego de la competencia. Ya en 1943, representantes de la Royal Dutch-Shell habían llegado a Teherán a negociar con el gobierno sobre el otorgamiento de concesiones, al margen de la concesión de la AIOC (desde 1935 la APOC se hizo llamar Anglo-Iranian Oil Co. (AIOC), de acuerdo al cambio de nombre de la misma Persia). Algunos meses más tarde serían seguidos por representantes de compañías norteamericanas, de la Standard Vacuum Oil Co., filial común de la SONJ y de la Socony, y de la Sinclair Consolidated Oil Co., lo que condujo al Gobierno persa a buscar la ayuda de asesores norteamericanos:

La llegada de estas misiones de compañías petroleras norteamericanas fue la causa por la cual el gobierno de Irán contrató dos expertos petroleros norteamericanos para asesorarse. Entre otras cosas, estos expertos deben haber llamado la atención de Irán hacia las nuevas leyes petroleras y de impuesto sobre la renta venezolanas, que preveían una división de 50:50 (sic!) en las ganancias entre la compañía petrolera respectiva y el gobierno del país.¹

1 Véase Charles W. Hamilton: *Americans and Oil in the Middle East*, Houston, 1962, p. 39, ss. Hamilton fue director de la Gulf Oil en Kuwait.

Se trataba de expertos muy calificados para ello, nada menos que de los dos asesores que habían servido al gobierno venezolano durante la reforma: Herbert Hoover Jr. y A. A. Curtice.²

En 1944 también llegaron representantes soviéticos en solicitud de una concesión petrolera en el norte del país. Temiendo complicaciones internacionales, el gobierno persa anunció entonces la decisión de no otorgar ninguna concesión durante la guerra. En diciembre del mismo año, el parlamento persa reforzó, a petición del diputado Mosadeq, la posición del gobierno, decidiendo suprimir por tiempo indefinido el otorgamiento de cualquier tipo de concesión.

Sin embargo, en las negociaciones tendientes al retiro de sus tropas la Unión Soviética consiguió en 1946, una promesa del gobierno persa para que le otorgara una concesión por 50 años que abarcaría todo el norte del país. Para su explotación debería constituirse una compañía mixta cuya conformación, en un comienzo, sería 51 por ciento de capital soviético y 49 por ciento de capital estatal persa que, al cabo de 25 años, debería convertirse en 50 por ciento; las ganancias se repartirían conforme a estos porcentajes. Por cierto, para la validez de este acuerdo era necesaria la aprobación del parlamento; pero como contravenía al acuerdo parlamentario de diciembre de 1944, fue denegado en 1947. Al mismo tiempo, se encargó al gobierno de investigar la concesión de la AIOC, a fin de examinar si garantizaba los derechos e intereses del país para, en el caso contrario, iniciar las negociaciones correspondientes. La cacería de nuevas concesiones hizo evidente que ahora era posible obtener rentas mucho más altas. Además, el gobierno buscó activamente información. En 1947 se iniciaron conversaciones informativas entre las embajadas persa y venezolana acreditadas en Washington, las que influyeron en documentos oficiales del gobierno persa. Así, por ejemplo, en diciembre de 1947, cuando ya el Gobierno persa estaba negociando con la AIOC:

2 Ob. cit. Otro autor observa positivamente que “lo que los expertos norteamericanos hicieron fue llamar la atención al gobierno persa sobre la concesión recientemente otorgada en Venezuela, firmada por la Creole ... en donde por primera vez en la historia se contemplaba una repartición de los beneficios de 50:50 (sic)”; véase L. P. Elwell-Sutton: *A Study in Power Politics*, Londres, 1955, p. 108. Nuestra exposición en este capítulo está basada en este libro, salvo que se advierta lo contrario.

En un memorándum dirigido al Primer Ministro Qavam... el Ministro de Hacienda... aconsejaba tomar en consideración el sistema empleado en Venezuela donde el gobierno recibía, además del pago de regalías, un impuesto sobre la renta del 31,2 por ciento (sic!) calculados ambos antes de efectuar la deducción del impuesto sobre la renta estadounidense.³

La situación en Irán se presentaba, en cambio, de manera muy distinta, como puede verse en un memorándum que el gobierno dirigió a la AIOC en 1948:

Los cuatro chelines por barril representaban en 1933 un octavo del precio del crudo persa, mientras que ahora... son, de acuerdo a los libros de la compañía, menos de un dieciseisavo...

Si el pago de las regalías al gobierno persa se hubiera efectuado de acuerdo a las concesiones vigentes en Venezuela, en 1947 el pago habría sido de 22.000.000 de libras esterlinas en vez de 7.000.000 de libras esterlinas es decir, más del triple.⁴

Lo que más irritó al gobierno persa fue la cuestión de los impuestos. En base al contrato de 1933 la AIOC tenía que pagar dividendos, además de las regalías propiamente dichas. Como tales dividendos eran determinados *después* del pago de los impuestos británicos, se produjo la situación grotesca de que Gran Bretaña no sólo gravaba las ganancias de la AIOC en Irán, sino también una parte de la renta del Estado persa. A esto habría que agregar que a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial, la tasa de estos impuestos había aumentado a pasos agigantados. En efecto, esto se refleja en la comparación de las cifras correspondientes a 1933 y 1947. En el primer año, los impuestos generales en Irán, contractualmente establecidos, llegaron a 274.412 libras esterlinas y la AIOC entregó 305.418 libras esterlinas por concepto de impuestos al Estado inglés. Como se puede observar, ambos eran de magnitudes no muy dispares. Ahora bien, en 1947, Irán recibió 765.405 libras esterlinas; en cambio, el Estado inglés recibió

3 Elwell-Sutton, ob. cit., p. 163.

4 Citado por Elwell-Sutton, ob. cit., p. 165, ss.

15.266.665 libras esterlinas por concepto de impuestos pagados por la AIOC. En resumen, en Irán habían aumentado en 2,8 veces como consecuencia del desarrollo de la producción, mientras que Inglaterra, ejerciéndose una soberanía que se le negaba a Irán, los había aumentado en 50 veces.

Dicho de distinta manera, a la AIOC, de una ganancia bruta de 4.8 millones de libras esterlinas en 1933, le quedaba un 56 por ciento de ganancia neta, mientras pagaba al Estado inglés un 6 por ciento en impuestos y al Estado persa, en impuestos y renta del suelo, un 38 por ciento; en cambio, en 1947, de una ganancia bruta de 40.9 millones de libras esterlinas obtenía neto un 45 por ciento, el Estado inglés percibía un 37 por ciento, y el Estado persa tan sólo un 17 por ciento. El contrato revisado en 1933 era, en 1947, dudosamente más ventajoso que el contrato de concesión de D'Arcy de 1901, en donde ya se había previsto una participación del 16 por ciento en las ganancias. Esto obedecía, por un lado, al pago de una regalía fija y, por el otro, al desarrollo de los precios en el mercado mundial.

Sin embargo, las cifras anteriormente citadas deben tomarse con cierta precaución ya que se refieren siempre a toda la AIOC, incluyendo sus filiales. Pero, el contrato de concesión D'Arcy también se había referido, efectivamente, a todas las filiales; los dividendos que percibía el Estado persa, según el contrato de 1933, también provenían de la AIOC en su conjunto. Además, en 1947, la AIOC todavía extraía de Persia más del 80 por ciento de su crudo.

Durante las negociaciones de los años 1948-49 entre el gobierno persa y la AIOC, Irán trajo expertos franceses para aconsejarse, además de traer nuevamente a Curtice y, ahora también, a Max Thornburg, el tercer norteamericano que había estado involucrado en la reforma venezolana y quien ya había dejado de pertenecer al Departamento de Estado norteamericano para retornar a la industria petrolera. El gobierno persa se inspiró para formular sus proposiciones, en la experiencia de Venezuela, lejano pero más avanzado país petrolero. Su última proposición fue finalmente un 50:50 dentro de Persia, lo que por lo tanto, no incluía las filiales de la AIOC en el exterior y que, para ser más preciso, debía tener la siguiente estructura: 1) una regalía de un sexto; 2) una regalía de seis chelines seis peniques (oro) por tonelada; 3) 20 por ciento sobre las ganancias brutas, es decir, de las ganancias calculadas *antes* de los impuestos ingleses; 4) un impuesto

adicional del 50 por ciento, de ser necesario, para alcanzar una repartición de la ganancia de un 50:50.

En cambio, la AIOC se orientó para sus proposiciones en el vecino Irak, donde de todas maneras se encontraba pendiente una revisión del contrato para 1953. En efecto, el Gobierno iraquí no pensaba esperar tanto tiempo, dado el desarrollo del mercado, y ya en 1950 le fue aceptada la renta máxima prevista de 6 chelines (oro) por tonelada. La última proposición de la AIOC, la que en 1949 fuera finalmente aceptada por el gobierno persa como acuerdo complementario al contrato de concesión existente, rezaba: 1) un aumento de la regalía a seis chelines (oro) por tonelada; 2) un alza de los impuestos generales acordados contractualmente a un chelín (oro) por tonelada; 3) el pago de dividendos del 20 por ciento al gobierno persa debía hacerse sin sufrir merma alguna por los impuestos ingleses; 4) el nuevo arreglo tendría efecto retroactivo al 1^o de enero de 1947, y todos los reclamos pendientes de los años anteriores quedarían cancelados mediante un pago de 3.4 millones de libras esterlinas.

Se ha estimado que los pagos de impuestos y de renta ofrecidos por la AIOC en el acuerdo complementario, habrían arrojado en total, doce chelines seis peniques por tonelada (alrededor de 0,50 dólares por barril), mientras que el 50:50 propuesto por el gobierno persa para los años 1947 y 1948, habría arrojado 1.00 libras esterlinas por tonelada (0,80 dólares por barril, aproximadamente).⁵

Para adquirir validez legal, el acuerdo complementario debía ser despachado por el parlamento persa. Pero para ello no se iba a contar con la mayoría necesaria. No sólo en la lejana Venezuela, sino también en la Zona Neutral vecina, ya en 1948 y a comienzos de 1949, se ofrecían mejores condiciones en las nuevas concesiones. Por añadidura, el 17 de octubre de 1949 llegó a Teherán la delegación venezolana. Esta delegación, cuyos miembros tenían rango de embajadores, había sido instruida estrictamente para no hacer preguntas con el fin de no crear desconfianza, pero sí de contestar todas las preguntas que les fueran hechas. Los funcionarios iraníes demostraron una curiosidad insaciable; sus preguntas abarcaron todo lo que de alguna manera te-

5 Véase Stephen Hemsley Longrigg: *Oil in the Middle East*, 3a. ed. Londres, 1968, p. 190. Longrigg fue Director de la IPC.

nía que ver con el petróleo.⁶ De esta manera tuvieron la oportunidad de hacerse una idea clara y precisa sobre las diferencias existentes entre las condiciones prevalecientes en un país soberano como Venezuela y las condiciones semicoloniales de su propio país.

El Gobierno demoró más de un año para presentar el acuerdo complementario al parlamento. Este nombró una comisión presidida por Mosadeq, para que emitiera un informe al respecto. El informe fue negativo. Mosadeq aprovechó la oportunidad para llamar la atención sobre las nuevas concesiones en la Zona Neutral. En diciembre de 1950 el parlamento denegó el acuerdo.

Cuando en enero de 1951 llegó la noticia a Irán de que la Aramco en la vecina Arabia Saudita había accedido a un 50:50, se encendió la hoguera. La oferta de la AIOC, hecha ahora con la mayor rapidez, ofreciendo también un 50:50 en Irán, llegó demasiado tarde. Ya no era posible detener la nacionalización. Mosadeq fue nombrado Primer Ministro en abril; la nacionalización, a iniciativa suya, tuvo lugar en mayo del mismo año.

En un principio fue la competencia entre los arrendatarios potenciales la que informó a Irán sobre el nuevo estado del mercado y de las posibilidades para solicitar mayores rentas. En verdad, la AIOC aceptó un aumento considerable en la renta pero, nuevamente, confiado en su posición de poder, quedó con su oferta –al igual que en 1933– en el límite inferior. Pero las condiciones habían cambiado fundamentalmente. Las compañías norteamericanas en su afán de competencia ya no se contentaban con ofrecer rentas más altas por nuevas concesiones dentro o fuera de Irán, sino que –al igual que algunos miembros de la embajada norteamericana en Teherán– manifestaron abiertamente su interés en que se pusiera fin al monopolio inglés sobre las riquezas petroleras del país.⁷ Por ello, la nacionalización fue vista comprensivamente, como una reacción anticolonialista, tanto por el gobierno como por las compañías petroleras norteamericanas. Para ellos el próximo paso debería ser, de acuerdo a la proposición del Departamento de Estado norteamericano, que la antigua concesión

6 Carta de unos de los miembros de la delegación, escrita en Teherán el 21 de octubre de 1949. Archivo personal de Manuel R. Egaña.

7 Véase Longrigg, ob. cit., p. 163.

de la AIOC se otorgara de nuevo, pero ahora a una compañía mixta compuesta por capital estadounidense, inglés, holandés y francés. Es decir, similar a la anulación de la concesión D'Arcy en 1932, la nacionalización debería ser sólo un primer paso hacia un nuevo arreglo que correspondiera a las nuevas circunstancias.

Pero las intenciones del gobierno iraní eran muy diferentes. La nacionalización no constituyó una decisión económica sino una decisión política; su interés era romper radicalmente con el pasado semi-colonial. Pues no sólo el país había sido ocupado en la Segunda Guerra Mundial por tropas aliadas en razón de su ubicación geográfica y de su riqueza petrolera, sino que después del retiro de las mismas, y por idénticas razones, se había convertido en un importante campo de batalla de la guerra fría que se desató de seguidas entre los antiguos aliados. La persistente intromisión extranjera en los asuntos internos de Irán por parte de la Unión Soviética y sobre todo por parte de Inglaterra, de por sí conflictiva, hay que verla en el contexto de la entonces muy problemática situación interna del país, caracterizada por graves desórdenes. La nacionalización constituía así un intento de cortar con todas las intromisiones extranjeras con la finalidad de lograr la unidad nacional. Con ello quedaba descartado cualquier nuevo otorgamiento de la concesión de la AOIC al capital arrendatario internacional.

Esto llevó al capital petrolero norteamericano a encabezar un boicot internacional contra el petróleo iraní. Aunque éste resultó exitoso, fue necesario que el servicio secreto norteamericano –la CIA– organizara un sangriento golpe de Estado en 1953 para poder derribar a Mosadeq y así allanar el camino a la solución recomendada por el Departamento de Estado. Sin embargo, para su exposición se hace necesario estudiar previamente el desarrollo de la renta del suelo en los países vecinos durante esos años.

El fifty-fifty en Arabia Saudita

Ya en 1948, Arabia Saudita solicitó un aumento de la renta sobre la base del desarrollo del mercado petrolero mundial. Los cuatro che-lines (oro) por tonelada equivalían, de acuerdo al precio oficial del oro en EUA, aproximadamente a 0,21 dólares por barril; la Aramco acep-

tó un aumento inmediato a 0,32 dólares por barril. Este aumento fue justificado aduciendo que para los cuatro chelines (oro), se tomaría de aquí en adelante el precio del oro imperante en Arabia Saudita como base, sensiblemente más alto que el precio oficial del oro en EUA. Empero, aun cuando con esta justificación se buscaba dar apariencia de continuidad y de cumplimiento del contrato, no se puede pasar por alto que se trataba de un aumento de cuatro a seis chelines (oro); evidentemente, también aquí sirvió de pauta el previsible aumento de la renta en Irak.

En los mismos momentos la American Independent Oil Co., un grupo de compañías petroleras norteamericanas independientes, ofrecía ya algo más por una concesión en la parte perteneciente a Kuwait de la Zona Neutral, a saber, 2,50 dólares por tonelada (alrededor de 0,33 dólares por barril), además de una participación de capital del 15 por ciento. Ya en febrero de 1949 la Pacific Western Oil Corporation (cuyo nombre cambió después a Getty Oil Co.), ofreció bastante más, a saber, 0,55 dólares por barril, además de un 25 por ciento y 20 por ciento de participación en las ganancias en la producción y en la refinación, respectivamente. En todo caso, esta participación en las ganancias sólo se haría efectiva una vez que la Getty Oil hubiera amortizado totalmente su capital inicial, lo que iba a ocurrir en 1961.⁸

El contrato de concesión de la Getty contenía además una peculiaridad muy interesante:

El artículo 49 del acuerdo primero enunció el principio de liberación impositiva para la compañía, sus propiedades y todas sus actividades relacionadas con el desarrollo y la explotación de la concesión, pero luego preveía la posibilidad de gravarla en sus operaciones siempre y cuando el monto total de esos impuestos pudiera ser acreditado íntegramente al impuesto que hubiera debido pagar la compañía a cualquier otro gobierno en el caso contrario.⁹

Aquí se hacía referencia en forma clara al problema impositivo de

8 Para mayores detalles sobre ambos contratos, pagos de primas, etc., véase Mik-dashi, ob. cit., p. 313, ss.

9 Véase Henry Cattán: *The Evolution of Oil Concessions in the Middle East and North Africa*, New York, 1967, p. 47.

las compañías petroleras con relación a sus países de origen y también a su posible solución. Efectivamente, en 1948 también el gobierno de Arabia Saudita ya había hecho avances a la Aramco en este sentido. La situación se presentaba en forma análoga a la de la AIOC en Irán; por ejemplo, la Aramco pagaba en 1949 la entonces considerable suma de 38 millones de dólares por concepto de renta del suelo a Arabia Saudita pero, al mismo tiempo, pagaba 43 millones de dólares en impuestos sobre la renta al fisco norteamericano. Además, el problema tendía a agudizarse, por cuanto la tasa máxima de impuesto sobre la renta en EUA se encontraba en aumento; primero fue aumentando de 38 por ciento a 42 por ciento en 1950, y luego siguió aumentando hasta 52 por ciento para el año 1952; en la producción de crudo, tomando en consideración la partida de agotamiento, las cifras correspondientes rezaban 27,55 por ciento, 30,45 por ciento y 37,7 por ciento.

El problema era fácilmente remediable, dada la generosa legislación referente a la doble tributación en Estados Unidos. Además, al respecto la SONJ, que tenía una participación de 30 por ciento en la Aramco, ya había acumulado una importante experiencia en Venezuela. En ese país había desarrollado una política, no sólo de cómo podía aceptar el inevitable aumento de la renta del suelo, sin que le costara un solo centavo, sino también cómo poner coto a ulteriores aumentos adicionales de la renta del suelo, un punto de vital importancia para el capital arrendatario. Por lo tanto, esa compañía disponía de una estrategia claramente meditada para las negociaciones pendientes con el gobierno de Arabia Saudita. En medio de todo esto, desde luego, la visita de la delegación venezolana a Arabia Saudita resultaba sumamente inoportuna; su objetivo era imponer, en lo posible sin interferencias, su versión del *fifty-fifty*. Efectivamente, por presión de la Aramco, el gobierno de Arabia Saudita negó las visas a la delegación venezolana.

El nuevo arreglo, que entró en vigor en 1950, era el siguiente: 1) la regalía para la producción en tierra firme fue bajada nuevamente a 0,21 dólares por barril, pero a 0,26 dólares para la producción en la plataforma submarina; esto correspondía, de acuerdo al nivel de precios imperante, otra vez a una regalía de aproximadamente un octavo; 2) con ayuda de expertos norteamericanos en cuestiones impositivas, se elaboró una ley de impuesto sobre la renta donde se preveía una tasa del 20 por ciento; 3) otra ley creó un impuesto adicional de 50

por ciento, para poder alcanzar una repartición global de la ganancia de 50:50; 4) este 50:50 fue incorporado en el *contrato* de concesión vigente mediante un acuerdo complementario.

Con este acuerdo, la renta del suelo en Arabia Saudita aumentó vertiginosamente; así, de 0,32 dólares por barril subió en los años siguientes a un promedio de 0,68 dólares. Pero en este mismo tiempo la Aramco pagaba menos en total, ya que cada centavo que excediera de los 0,21 dólares o 0,26 dólares por barril, podía deducirlo del impuesto sobre la renta norteamericano que hubiera debido pagar de no existir este nuevo arreglo. Así, por ejemplo, en 1950 pagó tan sólo 199.000 dólares en impuestos en EUA —en el año anterior habían sido 43 millones de dólares— y éstos sólo sobre la base de ganancias realizadas por la Aramco fuera de Arabia Saudita.¹⁰

El Consorcio Internacional en Irán

Como hemos observado, ya en 1950 la IPC había concedido también a Irak seis chelines (oro) por tonelada, es decir, la máxima renta del suelo prevista en el contrato de concesión. Por lo tanto, en esta época parecía que los seis chelines se convertirían en la nueva norma en cuanto a renta del suelo en el Medio Oriente. Pero, por un lado, Irán ya había introducido en la discusión las condiciones imperantes en Venezuela y, por el otro, la Aramco decidió al final de aquel año, acordar con Arabia Saudita su versión del *fifty-fifty*. A este *fifty-fifty* se llegó de manera totalmente casual, por cuanto con los nuevos niveles de precios del crudo en el mercado mundial, después de la Segunda Guerra Mundial, las tasas de regalía usuales en EUA de un octavo y un sexto, sumadas al nuevo nivel del impuesto sobre la renta, arrojaban justamente alrededor de un 50 por ciento de los beneficios. Los nuevos ricos norteamericanos estaban dispuestos a prescindir de su impuesto sobre la renta proveniente de los países petroleros en beneficio de los gobiernos respectivos; pero la decadente Inglaterra, que en esa época se encontraba corta de divisas, no estaba dispuesta a ello, un punto esencial en el por qué se llegó a la nacionalización de la AIOC

10 Véase Robert Engler: *The Politics of Oil*, New York, 1961, p. 223, ss.

en Irán. No obstante, el *fifty-fifty* estadounidense impuso nuevas pautas; durante los años siguientes se hizo costumbre en todas las grandes concesiones del Medio Oriente como también en Indonesia, mientras que Gran Bretaña se vio forzada a adaptar su legislación impositiva, en lo referente a la doble tributación, a la existente en EUA, con lo cual concedía las mismas condiciones ventajosas al capital petrolero inglés.

En lo esencial, en el resto de los países petroleros, el *fifty-fifty* correspondía al modelo de Arabia Saudita, con la diferencia de que en todos los demás casos se cambió la renta fija por barril a una regalía de un octavo, la que además, en algunos casos, podía ser recaudada por los gobiernos también en especie. El último país donde se llegó al *fifty-fifty* fue Irán, pues el golpe de Estado propiciado por la CIA en 1953, dejó el camino libre para las negociaciones correspondientes. Aun cuando la nacionalización fue formalmente mantenida, en su contenido resultó anulada. Pero se había roto el monopolio inglés sobre Irán. La antigua concesión de la AIOC fue otorgada de nuevo en 1954; la AIOC, ahora bajo el nombre de British Petroleum (BP), tuvo que contentarse con una participación del 40 por ciento, si bien fue indemnizada por el restante 60 por ciento. En el nuevo Consorcio Internacional el capital petrolero norteamericano tenía igualmente una participación del 40 por ciento; la SONJ, Texas, Socal, Gulf y la Socomy recibían 7 por ciento, respectivamente, y un grupo de compañías estadounidenses independientes, organizadas bajo el nombre de Iricon, recibía el restante 5 por ciento. Finalmente, la Royal Dutch-Shell recibía 14 por ciento, la CFP 6 por ciento. La duración del contrato era de 25 años, con una opción a tres renovaciones de cinco años cada una. La repartición de la ganancia era de 50:50.

Mr. Proudfit's fifty

El nivel de la renta del suelo en un momento dado es, en general, la expresión de la correlación de fuerzas entre la propiedad territorial y el capital. Frente a esta aseveración hay que insistir, empero, en que la renta del suelo —como precio por la utilización de una riqueza natural a la que en realidad no corresponde valor alguno, por no ser producto del trabajo humano— expresa una relación totalmente irracio-

nal. Es por ello que la renta también se determina, en parte, por combinaciones casuales y, en su forma concreta, sólo puede ser comprendida en perspectiva histórica. La correlación de fuerzas prevalenciente en un momento dado define solamente ciertos límites en el nivel de la renta, límites éstos que son bastante amplios.

Es por tal razón por la cual nos vemos precisados a echar un vistazo retrospectivo al desarrollo de la renta en los países petroleros. En un comienzo, en EUA se configuraron ciertas tasas de regalía como expresión de la correlación de fuerzas entre la propiedad territorial petrolera y el capital de aquellos tiempos, las que luego fueron mantenidas por el capital arrendatario como tasas incuestionables, petrificadas y usuales. Fue así como lograron imponer en las nuevas regiones productoras la tasa más baja, esto es, la regalía de un octavo. Debido a la extraordinaria importancia de Estados Unidos como productor y exportador de petróleo, y a la presencia de compañías petroleras norteamericanas internacionales, estas tasas de regalía se convirtieron en el primer patrón para fijar la renta del suelo en los países petroleros del Tercer Mundo. Es evidente que el capital arrendatario internacional hubiera visto con agrado que la cosa quedara ahí. Pero, mientras en EUA el grupo de los propietarios petroleros conforman un conglomerado casual y sin autoconciencia, el cual está sujeto además a la legislación y jurisdicción del capital, la situación en los países petroleros era muy distinta. Aquí el consumidor y el capital arrendatario extranjeros se veían confrontados a un Estado propietario que, a través de sus funcionarios, podía investigar sistemáticamente la situación económica de sus arrendatarios y ahí donde descubría ganancias extraordinarias, tenía que buscar inevitablemente cómo transformarlas en renta del suelo. El Estado, en este empeño, por su condición de soberano, o en la medida en que lograba imponer sus derechos soberanos frente a las viejas potencias coloniales, tenía asegurado el éxito de antemano. Entonces, como nuevo patrón para los aumentos de renta pendientes, se dio el nivel del impuesto sobre la renta en la producción petrolera estadounidense, un nivel que en principio nada tenía que ver con la correlación de fuerzas entre la propiedad territorial y el capital. Pero el Estado, en los países petroleros, jugaba el doble papel de propietario y soberano, con lo cual la renta del suelo y los impuestos generales necesariamente tenían que confundirse.

Con la reforma de 1943 y con los precios del petróleo de en-

tonces, el gobierno venezolano esperaba que se produjera una repartición global de la ganancia de 60:40. Empero, la renta del suelo como tal, debía arrojar sólo un 50:50; el resto correspondería a impuestos generales. Por el lado del capital, ya en esos tiempos se intentaba mistificar la repartición de la ganancia de 50:50, con el fin de impedir aumentos posteriores de la renta. Sin lugar a dudas, ninguna repartición de la ganancia era más apropiada para ello que ésta. De ella se desprende un innegable efecto psicológico al sugerir algo así como la igualdad entre el capital y la propiedad territorial. Esto se expresaba en un memorándum de A.A. Curtice dirigido al gobierno venezolano, comentando el Proyecto de Ley de Hidrocarburos:

...una regalía de 16 2/3 por ciento para el propietario de los yacimientos representa muy cerca del 50 por ciento de los beneficios netos que se derivan de la explotación de esos campos. *No debe esperarse que ningún propietario exija más y, ciertamente, ninguna empresa estaría dispuesta a dar más de esta participación igual.*¹¹

Pero un 50:50 expresa justamente lo contrario de lo que aparenta a primera vista. No representa criterio alguno, sino justamente lo contrario, su ausencia. Visto desde una posición capitalista consecuente, sólo existe una repartición 'justa' de la ganancia: la de 0:100, es decir, no pagar renta alguna. En efecto, éste había sido en un comienzo el caso de Venezuela, ya que los primeros concesionarios sólo pagaban impuestos generales. Luego hicieron todo lo posible por evitar una revisión de los contratos respectivos. Para los propietarios, en cambio, sólo es 'justa' aquella renta que abarca todas las ganancias extraordinarias. Pero, hasta donde la renta absoluta implica también una merma de la cuota de ganancia media del capital en general, tal renta implica tendencialmente lo contrario, es decir, 100:0.

Sin embargo, dado que una regalía de un sexto de ninguna manera garantizaba la transformación de toda ganancia extraordinaria en renta del suelo y dado que, desde el principio del siglo, la relación de fuerza cambiaba continuamente en favor del propietario, el capital

11 A.A. Curtice, Memorándum del 2 de enero de 1943; destacado nuestro. Archivo personal de Manuel R. Egaña.

tenía que temer nuevas acciones en búsqueda de otros aumentos de la renta y, como era de preverse, éstas se realizarían en el campo de la legislación impositiva general. Resulta significativo así que en Venezuela, en el primer Proyecto de Ley de Hidrocarburos de 1943, encontremos un artículo que nos recuerda otro similar en el contrato original de la concesión de la IPC en Irak:

Además de los impuestos establecidos en los artículos anteriores, todos los concesionarios pagarán los impuestos generales, cualquiera que sea su índole,... *que repercutan de manera igual en todas las empresas...*¹²

Por iniciativa de Manuel R. Egaña y de su asesor jurídico Rafael Pizani, se reformuló este artículo de manera inequívoca por cuanto se suprimió en su texto la parte destacada por nosotros.

Pero, las compañías petroleras todavía no se daban por vencidas. Durante los primeros años de postguerra, la regalía de un sexto junto con una tasa de impuesto sobre la renta correspondiente al nivel estadounidense, arrojó *casualmente* un 50:50. Mr. Proudfit, presidente de la Creole, supo aprovechar la oportunidad. Mediante un impuesto adicional se llevó la repartición de la ganancia a un 50:50 exacto, y como ‘arreglo’ especial se le dio carácter retroactivo. Al mismo tiempo, el *fifty-fifty* se publicitó, contrariamente a la verdad histórica, como la máxima aspiración de los gobiernos y partidos de oposición del pasado.

También en el Medio Oriente pueden comprobarse los esfuerzos del capital arrendatario internacional por reescribir convenientemente la historia. Por ejemplo, H. W. Page, un director de la SONJ, explica el origen del *fifty-fifty* en el Medio Oriente de la siguiente manera:

A pesar de que antes de la guerra (es decir, la Segunda Guerra Mundial; N. del A.) no existían en el Medio Oriente los precios cotizados, no es difícil estimar el valor máximo del crudo despachado a Europa que competía allí con los crudos y derivados procedentes de Texas y del área

12 “Informe que presentan al Señor General Isaías Medina A., Presidente de la República, los Dres. Manuel R. Egaña y Rafael Pizani, acerca del Proyecto de Ley de Petróleos”, Caracas 6 de enero de 1943; destacado nuestro. Archivo personal de Manuel R. Egaña.

del Caribe. Se puede ver fácilmente que cuatro chelines (oro) (alrededor de 13 ¢ por barril hasta febrero de 1934, cuando el oro fue revaluado a 35 dólares por onza y luego cerca de 23 ¢ por barril), además de otros pagos a los gobiernos, se acercaban, en un promedio, al 50 por ciento de la ganancia, y a veces representaban aun más.

Después de la guerra, con la inflación y el rápido aumento en los precios del crudo, con el aumento del impuesto sobre la renta para empresas comerciales en EUA y el Reino Unido y los precios del oro congelados, las compañías petroleras operando en el Medio Oriente reconocieron que el pago de una regalía fija no arrojaba más la *repartición equitativa pretendida originalmente*, y que pagos adicionales de regalía no eran prácticos económicamente y tampoco representaban un método permanente para mantener la equidad entre las partes. *La ‘rápida difusión’ del 50:50 fue el resultado del reconocimiento de la necesidad de restaurar la equidad que se había visto frustrada por condiciones drásticamente cambiantes, y cuyos cambios se encontraron fuera del control de ambas partes y no fueron previstos en el momento de negociarse los acuerdos.*¹³

En esta cita, que pertenece a un artículo publicado por primera vez en 1960, se pretende que ya en 1925, cuando se otorgó la concesión en Irak, los cuatro chelines por tonelada acordados correspondían aproximadamente a un *fifty-fifty*. Es decir que, de acuerdo con esto, en las negociaciones sobre el otorgamiento de la concesión, estos cuatro chelines no sólo eran presentados como la expresión monetaria de una regalía de un octavo sino, más aun, éstos habrían sido considerados como una aproximación a una repartición de la ganancia de 50:50, del todo de acuerdo con el origen histórico de esta tasa de regalía en EUA. Esto no es digno de crédito alguno.

Cabe hacer notar, por un lado, que antes de 1948 no figura ni en documentos ni en la literatura en general, ningún indicio que relacione los cuatro chelines con un 50:50; por otro lado, se debe observar que las compañías norteamericanas que formaban parte de la IPC, después de haber hablado de una regalía de un octavo, incitados por

13 Véase H.W. Page: “Profit Sharing Between Producing Countries and Oil Companies in the Middle East: A Reply”, en Edith T. Penrose: *The Growth of Firms, Middle East Oil and other Essays*, Londres, 1971, p. 168, destacado nuestro.

la competencia, tan pronto se pusieron de acuerdo con los competidores, hicieron lo imposible por distanciarse, junto con ellos, de la regalía propuesta. Fue así como tradujeron este octavo en cuatro chelines por tonelada y, de haber sido por ello, esto hubiera quedado así por los próximos 75 años. Que después de veinte años se llegara al ajuste mencionado en la renta –de dos a seis chelines por tonelada– se debe exclusivamente a los apremios del gobierno de Irak, pero los mecanismos de ajuste previstos nunca tuvieron que ver con una regalía de un octavo ni con una repartición de la ganancia de 50:50.

Allí, sencillamente, se tomó como base la repartición de la ganancia que debería producirse en los primeros quince años de producción. Page, temerariamente, sostenía ahora que tal repartición habría sido efectivamente, como se había esperado, aproximadamente de un 50:50. Las cifras reales correspondientes al período que va de 1935 (el primer año completo de producción) a 1950, fueron de 35:65 a favor de la IPC; por añadidura, hay que tomar en cuenta que el nivel de la participación alcanzado por Irak, se debió al significativo aumento en los precios del oro después de la crisis económica mundial, una circunstancia difícilmente previsible en 1925, es decir, al momento de firmarse el contrato.

Por el contrario, en el caso de la concesión de Arabia Saudita podemos señalar en forma positiva que el capital arrendatario, basándose en los cuatro chelines oro, jamás esperó una repartición de la ganancia de un 50:50. El negociador de Arabia Saudita solicitaba, además de diversos pagos de primas, una participación en la ganancia de un 30 por ciento; la Stancal denegó este pedido por considerarlo muy “oneroso”. La contraposición rezaba cuatro chelines por tonelada que, por lo tanto, a juicio de la compañía, representaban menos.¹⁴

Tampoco es digna de crédito la siguiente aseveración por parte del Presidente de la AIOC hecha en diciembre de 1951, es decir, después de la nacionalización. Esta compañía, que no producía ni en Venezuela ni en EUA y que, por lo tanto, no contaba con experiencia propia en contratos de arrendamiento en estos países, obviamente se

14 Cf. H.St.J.B.Philby: *Arabian Oil Ventures*, Washington D.C., 1964, pp. 80, 89. Philby, un inglés que adquirió la ciudadanía de Arabia Saudita y se convirtió al Islam, él mismo fue el encargado, por parte del gobierno de Arabia Saudita, de negociar la concesión.

vio sorprendida por la política del capital arrendatario estadounidense en Arabia Saudita. Pero forzosamente tuvo que entrar en la línea estadounidense, por lo que afirmaba ahora:

... el aumento en la regalía de cuatro a seis chelines (oro) por tonelada hubiera sido equivalente a una repartición de la ganancia en la producción de 50:50. La diferencia era que en años con altos márgenes de ganancia (por ej. 1950), el sistema del 50:50 arrojaría mayores ganancias al gobierno persa; en cambio en años con márgenes de ganancia relativamente bajos, la regalía por tonelada sería favorable al gobierno iraní.¹⁵

En cambio, de nuestra exposición se desprende el cuadro siguiente: el capital petrolero norteamericano disponía de una rica experiencia en el trato con los propietarios de terrenos petroleros en su propio país. Habían logrado implantar allí un compromiso determinado, haciendo olvidar su origen, con lo cual la tasa 'usual' de regalía de un octavo se transformó en un hecho incuestionable, familiar para todos y, por lo mismo, obvio, de manera que solamente una regalía diferente o mayor, necesitaría de una explicación especial. El capital arrendatario internacional norteamericano trató de aplicar una política similar frente a los países petroleros, cuyas rentas iban en aumento, para lo cual aquí nuevamente se basó en el *fifty-fifty* –muy adecuado para este fin– pero que esta vez fue presentado en forma exacta y perfecta. Conocedores del significado de la tradición en la cuestión de la renta, era importante para ellos dejar relegado en el más remoto y desconocido pasado el origen del mismo. A la pregunta de ¿por qué un *fifty-fifty*?, la respuesta debería ser una sola: ¡siempre ha sido así! –un argumento muy convincente en la práctica, con el cual esta repartición de la ganancia adquiriría la solidez de un prejuicio popular.

Tanto los cuatro como los seis chelines por tonelada y el 50:50 propiamente dicho, sólo representarían entonces diferencias formales, pero un solo contenido; aquí no se trataría de una revisión de los contratos, a la que los arrendatarios se hubieran visto obligados por cambios en las relaciones de poder, sino de cumplir exactamente con

15 Véase Mikdashi, ob. cit., p. 154. La declaración en cuestión fue hecha por el Presidente de la AIOC en la asamblea anual de accionistas.

el contenido de los contratos originales, en la mayor conformidad recíproca con los Estados terratenientes. De esta manera, la revisión de los contratos no pondría en duda el cumplimiento respetuoso de los mismos –un hecho de tanta importancia para los arrendatarios– sino muy por el contrario, esta revisión vendría a reafirmarlos plenamente. Una simple comparación con la situación imperante en EUA demuestra lo contrario: allí también habían cambiado las circunstancias, pero cada vez que un propietario intentó obligar a su arrendatario a una revisión de su contrato, aduciendo precisamente cambios en las circunstancias, siempre se estrelló en las cortes.

Además, desde luego, era también necesario endiosar el *fifty-fifty*, presentándolo como un reparto de la ganancia intrínsecamente justo. Tomemos como muestra una declaración del Presidente de la SONJ, la más grande compañía petrolera del mundo, que data de 1958:

El *fifty-fifty* libera al país de cualquier riesgo financiero y coloca el riesgo sobre la compañía, que está en posición de evaluarlo y repartirlo en la búsqueda de petróleo sobre muchas áreas. Cualquiera otra base que no sea la del 50:50 podría desequilibrar los intereses, lo que reduciría lo atractivo de la empresa para una u otra de las partes. El 50:50 representa un principio comprobado destinado a perdurar por muchos años para mantener la igualdad de intereses de las partes a través de todos los aspectos de una relación inevitablemente compleja.¹⁶

El entusiasmo del capital arrendatario internacional por el *fifty-fifty* es fácilmente comprensible. No sólo brindaba la esperanza que esta repartición de la ganancia perduraría por muchos años, sino que le era sumamente ventajoso. Al fin de cuentas, mantenía bajo arrendamiento los más productivos yacimientos del mundo, pagando una suma indiferenciada de impuestos generales y de renta de la tierra igual a la que se pagaba en EUA sobre las tierras petrolíferas de más baja productividad –por un lado, al dueño de la tierra como regalía y, por el otro lado, al Estado como impuesto sobre la renta– mientras, al mismo tiempo, la producción de estas tierras era la que resultaba de-

16 Así M.J. Rathbone en *The Financial Times*, Londres, 6 de marzo de 1958. Citado por Mikdashi, ob. cit., p. 141.

terminante para el nivel de precios en el mercado mundial. Si bien es cierto que, debido a los diferentes costos en el transporte, el precio del mercado mundial era bastante más bajo –por ejemplo, el precio cotizado de un barril “West Texas Sour” de 36° API, era de 2,44 dólares al comienzo de los años cincuenta, mientras que un barril de petróleo de Arabia Saudita, de la misma calidad, acusaba un precio cotizado de 1,79 dólares– sin embargo, las diferencias en la productividad eran aún mayores. Para los años 1952 a 1961 Tariki, el ex Ministro de Petróleo de Arabia Saudita, estimó la ganancia promedio de la Aramco en un 57,6 por ciento. Naturalmente, se trata aquí de la tasa de ganancia *después* de restarle los impuestos y la renta del suelo. Mikdashi estimó la tasa de ganancia del grupo de la IPC en Irak para los años 1952 a 1963, en un 56,6 por ciento; en el caso del Consorcio en Irán, para los años 1955 a 1964, en 69,3 por ciento; para el caso de la KOC para los años 1956 a 1960, la estimación sobrepasa el 150 por ciento.¹⁷ En cambio, el promedio de ganancia de 22 por ciento de Venezuela para los años 1947 a 1957 luce bastante modesto.¹⁸ Sin embargo, se trata aquí de un promedio sobre un número mayor de arrendatarios. Si sólo consideramos a la Creole, que disponía de los yacimientos más productivos de Venezuela, su promedio de ganancia fue siempre más del doble. Estas diferentes tasas de ganancia, que deben ser atribuidas principalmente a las diferencias en la productividad natural de los yacimientos, vienen a aclarar una vez más la arbitrariedad del *fifty-fifty*. El criterio fundamental del capital respecto a lo que puede ser considerado como una renta alta o baja, no puede consistir en el porcentaje del beneficio que ésta representa, ni tampoco en cuántos centavos por barril resultan, sino en la ganancia remanente medida por el capital invertido, o sea, la tasa de ganancia. La igualdad formal del *fifty-fifty* encubría diferencias de contenido; la renta en Kuwait era sumamente baja, en Venezuela, en cambio, era relativamente alta.

Por supuesto, el aumento al doble en los precios del petróleo después de la Segunda Guerra Mundial y también las descomunales

17 Véase Mikdashi, ob. cit., p. 181,221. Y del mismo autor: *The Community of Oil Exporting Countries*, Londres, 1972, p. 141.

18 República de Venezuela, Ministerio de Minas e Hidrocarburos: *Petróleo y otros datos estadístico*, año 1961, p. 115.

altas tasas de ganancia del capital petrolero internacional, tenían que irritar a los consumidores. Esta irritación se expresó, por un lado, en la ya muy citada investigación del Senado norteamericano sobre el Cartel Internacional del Petróleo y, por el otro, llevó a averiguaciones, por el mismo Senado, sobre cómo las compañías petroleras estadounidenses habían logrado cargar el total del aumento de la renta al fisco norteamericano.¹⁹ En el caso de Arabia Saudita fue especialmente claro que allí el aumento del impuesto sobre la renta era sólo formal, ya que en verdad se trataba de un aumento en la renta del suelo. Ello puede verse también muy claramente en la cita de Page antes transcrita: allí el *fifty-fifty* se origina exclusivamente en la *renta del suelo* de cuatro chelines por tonelada, mientras no son mencionados para nada los *impuestos generales* que figuraban en los antiguos contratos. Tan grande como fue el interés del capital arrendatario internacional precisamente en este punto de vista ante los Estados propietarios, igualmente grande fue su interés en el punto de vista contrario frente a sus países de origen, es decir, que todos los aumentos más allá de aquella regalía fueran considerados como impuestos generales, más precisamente como impuesto sobre la renta.²⁰ Los portavoces de los consumidores eran partidarios de que los mismos arrendatarios debían ser quienes pagaran el aumento de la renta. Proponían que el total del 50 por ciento de la participación en las ganancias de los países petroleros, se clasificara como renta del suelo, mientras el 50 por ciento correspondiente a los arrendatarios debía sujetarse al impuesto sobre la ren-

19 Estas audiencias han sido ampliamente citadas por Engler, ob. cit., capítulo VIII.

20 Excelente la siguiente exposición respecto a este punto: "Si un país se encuentra en posición de recaudar ingresos ya sea en su calidad de soberano, teniendo derecho a devengar impuestos, o en su calidad de dueño de una propiedad de la cual puede obtener rentas o regalías, entonces ¿constituye el monto recaudado un "impuesto" simplemente porque se impone técnicamente como tal y se le llama impuesto? La cuestión fundamental es si un pago realizado a un gobierno, que se efectúa por el uso de una propiedad del gobierno, si debe ser tratado o no como impuesto. Si es tratado como impuesto, entonces se podría argüir que tal pago, incluso si se ha hecho en forma de regalía, debería también ser tratado como impuesto y acreditado como tal. Si no se trata como impuesto, entonces surge la dificultad práctica de separar de un tributo determinado la parte que es impuesto de la parte que constituye un pago por el uso de la propiedad." Owens, ob. cit., p. 32, ss.

ta norteamericano. Sus protestas no tuvieron éxito y ello, sin lugar a dudas, en su propio beneficio, como aclara nuestro análisis; cualquier intento de los países consumidores por seguir cobrando impuestos a sus compañías sobre ganancias realizadas en los países petroleros, habría conducido irremisiblemente y de inmediato a nuevas exigencias de renta por parte de los países propietarios.

Con el *fifty-fifty*, el Cartel Internacional del Petróleo se había evidenciado con toda claridad, también como cartel de arrendatarios; como tal, por un lado, habría de contener la competencia de arrendatarios potenciales, mientras que por el otro, habría de combatir decididamente futuras exigencias de aumentos de la renta. Pronto quedaría demostrado que, con las tasas de ganancia establecidas, el poder de este Cartel no alcanzaría ni para lo uno ni para lo otro. Primero, en 1957, sufrieron un espectacular –si bien aislado– golpe en Irán. La Ente Nationale de Idrocarburi (ENI), compañía estatal italiana, había tomado parte en el boicot internacional contra el petróleo iraní; no obstante, cuando en 1954 repartieron el botín, había salido con las manos vacías. Ahora trataba de encontrar medios y caminos propios. En 1957 ofreció a Irán un doble *fifty-fifty* por una concesión, es decir, además de una participación en la ganancia del 50 por ciento, una participación de 50 por ciento en el capital; naturalmente, esta última no se haría efectiva sino cuando la búsqueda de petróleo resultara exitosa; el fracaso sería cargado exclusivamente al arrendatario. De esta manera, en definitiva la repartición de la ganancia llegaba a un 75:25 a beneficio de Irán. Ni la fuerte presión de las grandes compañías petroleras internacionales sobre la ENI, ni la intervención del embajador norteamericano en Teherán ante el mismo Sha, lograron parar la firma del contrato. Durante el año siguiente, 1958, se llegó a la firma de otros dos contratos de este tipo, uno con una compañía estadounidense, el segundo con una firma canadiense.

Si bien era cierto que se trataba solamente de nuevos contratos de arrendamiento, la experiencia había enseñado desde hacía mucho tiempo que repercutirían inevitablemente sobre todos los arrendamientos anteriores. El *fifty-fifty* no sólo había traído consigo un alza radical en la renta por barril, sino que también había determinado un aumento aun mayor del total de la renta, debido al crecimiento veloz de la producción. La producción de los países actualmente miembros de la OPEP, aumentó de 3.4 millones b/d en 1950 a 7.2 b/d en 1958. En

este último año la renta total ya llegaba a 2.2 mil millones de dólares. De esta manera los Estados propietarios se transformaron en lo que son hoy: en países petroleros, lo cual quiere decir, en países cuya acumulación de capital proviene principalmente de una renta petrolera internacional, que por esta vía se transforma finalmente en base estructural de toda la economía nacional. Esta extraordinaria significación de la renta petrolera en el desarrollo del capitalismo en estos países, determinó que aquélla se encontrara cada vez más en el centro de la vida económica y política. Inmediatamente después de ser introducido el *fifty-fifty*, empezó la labor para superarlo. Primero se trató de agotar todas las posibilidades dentro de sus límites, es decir, se revisó el cálculo de los costos de las compañías petroleras, partida por partida, para sacarle así unos centavos más por barril, o aunque fuera sólo fracciones de centavo. De igual manera se discutían los precios, si el arrendatario realmente trataba de conseguir los precios más altos posibles; o sea, se buscaban transferencias ocultas de ganancias. Ahora, por muy importantes que hayan sido en la práctica estas discusiones tendientes a superar el *fifty-fifty*, discusiones que abarcaron la década del 50 y hasta mediados de la del 60, no revisten mayor interés para nuestro análisis. En cambio, el paso decisivo de los países petroleros para romper con el *fifty-fifty*, fue de naturaleza cualitativa, aunque también se disfrazó, como veremos enseguida, como un mero problema de una contabilidad correcta para calcular un verdadero 50:50. Una vez más, fue en Venezuela donde se produjo primero y de manera más completa, el desarrollo correspondiente.

El fin del fifty-fifty en Venezuela

Para la comprensión de los muy particulares antecedentes ideológicos y políticos de los acontecimientos en la Venezuela de finales de 1958, donde todas las ilusiones del capital arrendatario internacional por lograr un compromiso duradero con los Estados propietarios, tendrían un sorpresivo e inesperado fin, se hace necesario volver a algunos de los puntos ya tratados en nuestra exposición. Hemos investigado, tomando el ejemplo de Estados Unidos, la posición del capital frente a la propiedad privada de los recursos naturales, con el resultado de que ésta le es tan propia a aquél como el roce al movi-

miento. En principio, la propiedad privada sobre las riquezas naturales es ajena al capitalismo por lo que es metodológicamente correcto analizarlo sin ella, en su forma más pura, de la misma manera como el físico investiga el movimiento abstracto sin roce y formula sus leyes. Sin embargo, en su movimiento concreto no es completamente evitable la propiedad privada sobre las riquezas naturales y de ahí que no pueda tratarse sino de un más o de un menos, siendo la tendencia natural del capital, mantener las pérdidas por roce tan bajas como le sea posible. En la medida en que esta propiedad privada es aceptada socialmente implica una analogía de las riquezas naturales con el capital, de manera que aquéllas aparecen como 'capital natural'. Este hecho termina manifestándose necesariamente en la legislación fiscal. Esto vino a expresarse en el petróleo, particularmente con la partida de agotamiento. Además, hemos hecho hincapié en la notable relación de los arrendatarios con el propietario de tierras petroleras. Este último es tan sólo el dueño potencial, mientras los yacimientos petroleros no hayan sido descubiertos. Viene a ser su propietario real sólo cuando el explorador –su arrendatario potencial– efectúa el descubrimiento y, por tal razón, se le impone como copropietario. Esto se ve expresado en el hecho de que la partida de agotamiento no sólo corresponde al propietario, sino también al capital arrendatario; la partida de agotamiento corresponde al propietario para su regalía, mientras que al capital arrendatario ésta le corresponde para el restante $7/8$ o $5/6$ de la producción.

Con el comienzo de la Venezuela moderna en 1936, alcanzó popularidad, también aquí, la representación de los yacimientos petroleros como capital natural, en el marco de una gran discusión política. Al principio tuvo el siguiente contenido: hasta donde los yacimientos petroleros constituyan capital natural, no producen, en lo esencial, ningún ingreso neto al gobierno, sino el equivalente a un desgaste de capital. Por lo tanto, desde el punto de vista capitalista, por ningún motivo pueden ser consumidos improductivamente por la Nación sino que deben ser invertidos, más exactamente aun, *reinvertidos*. En esta discusión se expresaron, como es lógico, los importantes cambios políticos que venían operándose en el país y el desarrollo capitalista al cual se aspiraba.

Este tema fue nuevamente traído a colación en 1942, aunque dentro de un contexto muy diferentes. Nos referimos a la preparación de

la Ley de Impuesto sobre la Renta. La comisión encomendada discutió el ejemplo estadounidense y la conveniencia de introducir en la legislación venezolana la figura de partida de agotamiento para la industria petrolera. Esta idea fue desechada citando el caso colombiano, donde se había incorporado tal partida en la ley de impuesto sobre la renta y anulada posteriormente, luego de un exhaustivo estudio del problema.²¹ Aquí vemos entonces que el Estado, en su calidad de propietario, no aceptó desde el principio, por lo menos formalmente, la correlación de fuerzas dada en EUA entre la propiedad territorial y el capital y que, además, no estaba dispuesto a aceptar que el agotamiento de sus yacimientos petroleros fuera impositivamente beneficioso para el arrendatario.²² En la práctica, desde luego, el asunto se presentaba de manera algo distinta, ya que la tasa efectiva de impuesto en EUA operaba de hecho como límite superior de la tasa del impuesto sobre la renta en Venezuela y en otros países petroleros.

Por iniciativa de muy distinto origen, esta cuestión llegaría a ventilarse ante la Corte Suprema del país a comienzos de los años cincuenta. El impuesto adicional del 50 por ciento, introducido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en 1948, afectaba no sólo a la industria petrolera, sino a todo ingreso proveniente de una industria extractiva, fuese éste regalía u otra participación. Por eso afectaba también particularmente a aquellas personas que habían participado en el comercio de concesiones en las pasadas décadas y que se habían asegurado así un ingreso de esta naturaleza. Como ya hemos señalado, el impuesto adicional era cuantitativamente insignificante para la industria petrolera. En verdad, representó un aumento tan sólo en unos pocos porcientos, ya que el impuesto sobre la renta del 28,5 por ciento (tasa máxima), junto con otras diferentes contribuciones, y en particular la regalía de un sexto, bastaba para garantizar al Estado una participación en las ganancias sólo ligeramente inferior al 50 por ciento. Pero la cosa se presentaba de manera muy distinta para los antiguos traficantes de concesiones. Estos, que no pagaban regalía ni ningún

21 Documento del archivo personal de Manuel R. Egaña.

22 Con el fin de evitar malentendidos, debemos señalar que en la legislación impositiva venezolana sí existe una partida de agotamiento, pero de naturaleza muy distinta. Se trata en este caso de inversiones reales que se desprecian y se amortizan con el agotamiento de los yacimientos.

otro tipo de contribuciones al Estado fuera del impuesto sobre la renta, fueron duramente golpeados.

En el caso más importante tratado por la Corte, las cifras fueron las siguientes: Henrique Otero Vizcarrondo, un terrateniente del oriente del país, participó en los años veinte en el tráfico de concesiones y obtuvo en 1925, de un intermediario norteamericano y a un precio de 50.000 dólares, una regalía de medio por ciento en una concesión de la Gulf Oil. Esta regalía le produjo en el período comprendido entre los años 1948 a 1952 la no despreciable suma de 1.6 millones de dólares. Sobre la base de la legislación vigente tuvo que pagar al Fisco venezolano —mejor dicho, sus herederos, ya que falleció durante el proceso— exactamente el 12 por ciento de esa suma *antes* del impuesto adicional del 50 por ciento, es decir, 192.000 dólares; el impuesto adicional del 50 por ciento significaba entonces que debía pagar adicionalmente el 38 por ciento, es decir, 608.000 dólares más.²³ Esto constituyó un duro golpe para un venezolano a quien, hasta 1943, le era totalmente desconocido el pago de impuesto sobre la renta.

El y sus compañeros de infortunio buscaron remedio. Presentaron su caso ante la Corte Suprema, donde si bien no pusieron en tela de juicio la legalidad del impuesto adicional para las compañías petroleras, sí solicitaron que fuera declarado inconstitucional este mismo impuesto en el caso de dueños de regalías. Si dejamos de lado los alegatos puramente jurídicos, la argumentación básica presentada ante la Corte Suprema por los demandantes, está resumida en los párrafos siguientes:

El impuesto adicional, en lo que se refiere a las regalías, no es un impuesto sobre la renta... sino una confiscación parcial de capital no autorizada por la Constitución...

La regalía no es un ingreso corriente, cuya fuente se renueva. Es más bien la forma en la cual un capital se amortiza, limitada temporalmente y expuesta al riesgo de agotarse prematuramente. Los ingresos de una regalía no son frutos civiles²⁴, sino una parte del capital que por la percepción de ella va consumiéndose.

23 Este caso ha sido expuesto detalladamente en *Revista de Derecho y de Legislación*, año XLIII, No. 515-518, abril-julio de 1954, Caracas.

24 Por frutos civiles se entienden arriendos, rentas vitalicias y similares como también rentas de suelos agrícolas.

La regalía no es un enriquecimiento, pues por el hecho de pagarse, el titular no se hace más rico de lo que era antes, percibe en períodos sucesivos una cosa que le pertenece y que está en el subsuelo.

Y dado que la regalía no es una renta, no puede someterse a un impuesto que grava únicamente las rentas.²⁵

Sin entrar en una discusión de fondo sobre la naturaleza de la regalía, la Corte sentenció simplemente que los yacimientos petroleros, de acuerdo a la legislación venezolana, constituían propiedad de la Nación y no del dueño de la tierra. En otro caso similar, en donde el demandante trató de descontar como ‘pérdida de capital’ una partida de agotamiento similar a la estadounidense, la Corte observó que en los países donde el subsuelo constituye propiedad privada, las circunstancias son muy diferentes.²⁶ Vemos pues que la Corte no contradice al demandante en cuanto a sus explicaciones acerca de la naturaleza de la regalía —las que nos recuerdan a Marshall— y en su señalamiento sobre las condiciones en otros países, en principio, más bien parece coincidir.

Mientras se desarrollaba el capitalismo, y con él la ideología de la propiedad privada que le caracteriza, arraigándose cada vez más profundamente en la conciencia de Venezuela la representación de los yacimientos como capital natural que se desgasta, pudo observarse una discusión jurídica en torno a favor de quién, dónde y cómo habría de contabilizarse este desgaste. El primer resultado fue que ello no correspondía ni al capital arrendatario ni al terrateniente que había actuado como intermediario; entonces, sólo quedaba así el Estado como propietario.

La forma *como* el Estado, en su calidad de propietario, contabilizaría este ‘desgaste de capital’, se desprendió de manera inmediata del resultado de los juicios mencionados. En efecto, mientras las personas dueñas de regalías estuvieron desde 1948 afectos a un impuesto sobre la renta del 50 por ciento, los arrendatarios tan sólo pagaban aproximadamente un 30 por ciento.²⁷ ¿Por qué? Principal-

25 Ob. cit., p. 149, s.

26 Véase Acedo Payarez, ob. cit., p. 52, s.

27 Se entiende el profundo disgusto de los dueños de regalías que ahora quedaban sujetos a una tasa de impuesto sobre la renta considerablemente mayor que cualquiera otra persona natural o jurídica en Venezuela. Es así como uno de los

mente porque la regalía de un sexto se hallaba incluida en la repartición de la ganancia de 50:50. Pero, en tanto la regalía *no* representara un ingreso sino el equivalente a un desgaste de capital, esto carecía de sentido. Una real y verdadera repartición de los *beneficios* tenía que excluir, por lo tanto, la regalía.

Ilustraremos este argumento con un ejemplo que corresponde aproximadamente a las cifras reales del año 1958. Un barril de crudo se vendía en 2,40 dólares; suponiendo que los costos de producción hubieran sido de 0,40 dólares, restaba entonces una ganancia de 2,00 dólares. Pero como la regalía de un sexto arroja 0,40 dólares, el arrendatario debía pagar –de acuerdo a la legislación vigente– otros 0,60 dólares en impuesto sobre la renta y otros pagos menores, para así poder llegar a una repartición de la ganancia de 50:50; 1,00 dólar para el arrendatario y para el Estado, respectivamente. Este era el *fifty-fifty* al cual el Estado propietario contrapuso su *propia* versión. La regalía de 0,40 dólares no constituye un ingreso, sino más bien, como desgaste de su ‘capital natural’, los costos de producción del propietario. La repartición de los *beneficios* de 50:50, por lo tanto, no debía calcularse en este caso, sobre la base de un beneficio de 2,00 dólares, sino de 1,60 dólares, de los cuales 0,80 dólares deben ir al Estado como impuesto sobre la renta y otros pagos menores. El resultado final sería entonces de 1,20 dólares para el Estado propietario, y de 0,80 dólares para el arrendatario, es decir, un 60:40, del cual ya se había hablado en 1943.

herederos de Otero Vizcarrondo declaró, luego de la derrota en la Corte: “Nosotros demandamos no porque consideráramos justo o injusto el impuesto en sí sobre las regalías, sino porque, a nuestro juicio, ese impuesto fue creado como represalia política ... El impuesto salió de las manos de Rómulo Betancourt y de su ministro de Fomento Juan Pablo Pérez Alfonzo, a manera de réplica revanchista frente a la actitud de oposición que habían adoptado varios miembros de nuestra familia frente a su gobierno. Era un impuesto discriminatorio que sólo tocaba a un pequeño grupo de regalistas y que prácticamente tenía nombre y apellido.” *Revista ...*, ob. cit., p. 176. Efectivamente, este grupo era muy pequeño y en estos litigios no se trataba más que de unos cuantos millones de bolívars anuales. Sin embargo, dentro de la sociedad venezolana no carecía de significación. Por ejemplo Otero Vizcarrondo, respectivamente sus herederos, eran y son los dueños del diario *El Nacional*, que junto a *El Universal* es el diario más importante del país.

El mito creado por el capital arrendatario internacional en torno a la idea de que el *fifty-fifty* constituye *per se* la justa repartición de la ganancia, de la igualdad de derechos entre la propiedad territorial y el capital, fue contestado aquí por las fuerzas nacionalistas de un Estado propietario, argumentando que la igualdad de derechos debería implicar a la propiedad territorial como capital y, más aún, como capital que se desgasta: sólo por aportar ambos *su* capital en el negocio, reinaría realmente la igualdad: un nuevo mito creado por la propiedad territorial.²⁸⁻²⁹

El 23 de enero de 1958 un nuevo golpe de Estado, respaldado por un gran movimiento de masas, vino a poner fin en Venezuela a una dictadura de diez años. El país se encontraba en ese momento en medio de una crisis económica, cuya causa debía buscarse en la crisis financiera del Estado. El derrocado gobierno había acometido proyectos de inversión demasiado grandes. La industria petrolera venezolana se encontraba en auge en ese momento, debido a la crisis del Canal de Suez en 1956-7; en 1957 la tasa promedio de ganancia de esta industria había subido al 32 por ciento. La vía más expedita era, y en eso concordaban todos los candidatos presidenciales en 1958,

28 Salvador de la Plaza —un viejo comunista, en aquellos años sin militancia partidista— actuó como vocero de este grupo de juristas y de las acciones subsiguientes. La colección de sus importantes artículos de prensa de la época se encuentra en Salvador de la Plaza: *Estructuras de integración nacional*, Caracas, 1973, pp. 55-79.

29 La idea del *fifty-fifty* pertenece, evidentemente, al sentido común. La promueve, según las circunstancias, bien el capital arrendatario, bien el terrateniente. La medianería fue una forma predominante en una época de la Europa medieval, conociendo a su vez, con el desarrollo histórico, las más diversas interpretaciones y especificaciones. Por ejemplo, Turgot afirmaba en 1770 con respecto a Francia: “La división más común ha sido la de dos partes iguales, perteneciendo una al colono y la otra al propietario. Ello ha dado lugar al término de *medianería* (*medietarius*) o colono con parte igual. En este tipo de arreglo que puede encontrarse en la mayor parte de Francia, el propietario hace todos los adelantos para el cultivo; es decir, él provee a su propio costo los animales de trabajo, el arado y otros instrumentos de labrar la tierra, la semilla y la manutención del colono y su familia desde el momento cuando este último entre en la medianería hasta la primera cosecha”.

Anne Robert Jacques Turgot: *The Formation and the Distribution of Riches*, Londres, 1898; p. 22. En Alemania, el apellido más frecuente es Mayer —también escrito Meier, Maier o Meyer— que significa medianero.

hacer pagar nuevamente a las compañías petroleras. Entre ellos se encontraba, otra vez y como previsible ganador, Rómulo Betancourt.

Ya hemos visto como Betancourt y sus correligionarios habían tomado parte en la mistificación del *fifty-fifty*, debido a intereses de política nacional. Esta mistificación fue utilizada por Betancourt durante la campaña electoral de 1958 para lucirse con su política petrolera de los años 1945 a 1948. Empero, con ello Betancourt se encontraba en una posición algo ambigua, como se desprende, por ejemplo, de un discurso pronunciado en Maracaibo, en septiembre de 1958. Aquí propuso:

... que un gobierno, asistido de respaldo colectivo porque haya surgido de elecciones limpias, asesorado por una Comisión Nacional del Petróleo donde deben estar representados todos los partidos políticos, los sectores económicos y los organismos técnicos, plantee a las empresas una revisión, discutida entre las partes, del status actual.

... No me cabe la menor duda de que al estabilizarse en el país un gobierno elegido por el pueblo, representativo y responsable, formado por equipos aptos y con información acerca de los problemas administrativos, podría realizarse un ajuste favorable a Venezuela en cuanto a su principal y casi única industria. Es decir, que puede pensarse que en el año próximo, y sin crisis alguna en las relaciones Estado-Empresas, pueda ser aumentada en forma apreciable la participación que obtiene Venezuela de su petróleo. Preocupación que debe estar muy presente en esas *negociaciones*, es la de conservarle a nuestro petróleo un precio de venta competitivo con los petróleos del Oriente Medio.³⁰

Si bien podía ser muy sensato que una comisión correspondiente investigara, en colaboración con las compañías, la situación económica de éstas, faltaba aquí cualquier alusión al hecho de que la decisión sobre un aumento eventual de la participación de Venezuela a través del impuesto sobre la renta, tenía que ser única y exclusivamente una decisión soberana y no el resultado de una *negociación*. Así mismo, en el citado discurso se encontraba permanentemente la imputación de

30 Véase Rómulo Betancourt: *Posición y doctrina*, Caracas, 1959, pp. 85/7. Destacado nuestro.

que solamente gobiernos democráticos estarían capacitados para una política experta y nacionalista, con lo que no se refería solamente a la última dictadura sino también, como ya hemos señalado, a los gobiernos anteriores a 1945.

A comienzos de diciembre, Betancourt resultó elegido como nuevo presidente del país, pero sólo podía asumir su mandato en febrero de 1959. Mientras tanto, seguía al mando un gobierno provisional donde se encontraban antiguos enemigos de Betancourt, que habían detentado importantes posiciones en el gobierno de Medina Angarita, derrocado por él en alianza con los militares. Aquéllos decidieron aprovechar esta oportunidad única para aumentar el impuesto sobre la renta a las compañías petroleras. Tomaban venganza así, al no dejar a Betancourt la oportunidad para hacer lo que, en un país petrolero, siempre trae aparejado un gran prestigio político. De esta manera, además, ponían al descubierto la complicidad de Betancourt con las compañías petroleras al desprestigiar sistemáticamente la reforma petrolera de 1943.

Bajo la dirección intelectual del ministro de Minas e Hidrocarburos, Julio Diez, antiguo ministro del Trabajo en el gobierno de Medina, el gabinete del gobierno provisional elaboró una reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta en el más estricto secreto, reforma ésta que puso en vigencia el 19 de diciembre por medio de un decreto, haciendo uso de sus poderes especiales. Las compañías petroleras, tomadas por sorpresa, apenas se informaron sobre esta reforma, como toda Venezuela, por las alocuciones del presidente del país Edgar Sannabria, de su Ministro de Hacienda y del Ministro de Minas e Hidrocarburos, a través de la televisión. La reforma consistía simplemente en aumentar la tasa máxima del impuesto sobre la renta de 28,5 por ciento a 47,5 por ciento.

Hay que hacer notar en primer lugar, que en lo cuantitativo, con esta tasa de impuesto sobre la renta, así como con otras diversas contribuciones, se aseguraba una participación mínima en los beneficios del 50 por ciento, *aparte* de la regalía de un sexto y, por lo tanto, como lo señaló expresamente el Ministro de Minas e Hidrocarburos en su discurso televisado, se aseguraba también una repartición global mínima de los beneficios de 60:40 a favor de Venezuela. El Ministro explicó las razones que habían tenido para aumentar las tasas del impuesto sobre la renta —más precisamente, siguiendo la terminología

jurídica venezolana, las tasas del impuesto complementario— en vez de aumentar, por ejemplo, el impuesto adicional de 50 por ciento a 60 por ciento; según él, por la vía escogida se producirían entradas algo mayores. No obstante esta explicación del Ministro, tenemos dos observaciones. Primero, un aumento del impuesto complementario al 60 por ciento habría tocado también a los dueños de regalías, mientras que por no modificarse el impuesto adicional del 50 por ciento, ellos no fueron afectados en nada por esta reforma; recordemos que cuando la reforma de 1948, la situación fue exactamente la contraria. Segundo, y esto es mucho más importante, con ello quedó nuevamente de manifiesto que en Venezuela no existía una participación *determinada*; la participación de Venezuela no era más que la suma de la renta del suelo propiamente tal, contractualmente establecida, y de los impuestos generales; y aunque estos últimos fuesen en esencia también renta del suelo, de todas maneras eran impuestos soberanos. El aumento del impuesto complementario fue entonces un acto demostrativo de soberanía nacional, con el cual se buscaba hacer valer nuevamente y con toda claridad, el contenido esencial de la reforma de 1943.³¹ Para el año 1958, las entradas del gobierno venezolano por concepto de petróleo alcanzaron la suma de 914 millones de dólares; las compañías petroleras se quedaron con 523 millones de dólares de ganancia; la repartición de los beneficios era ahora de 64:36 en favor del Estado.

El Presidente de la Creole dirigió el 22 de diciembre una carta al Ministro de Minas e Hidrocarburos, en la cual expresaba su ira:

La promulgación de la Ley de Impuesto sobre la Renta el 19 de los corrientes nos ha causado sorpresa y alarma. Sorpresa por cuanto siempre hemos tenido la oportunidad en años anteriores de intercambiar ideas e informaciones con el gobierno cuando éste ha pensado tomar medidas que afectaran en el aspecto impositivo a la industria. En esta oportunidad la primera noticia sobre la promulgación de una nueva ley, con un impuesto complementario extraordinariamente aumentado, la tuvimos al escuchar los discursos pronunciados por el Presidente de la Junta de Gobierno, el Ministro de Hacienda y usted. Y nos ha causado

31 Cf. de la Plaza, ob. cit.

alarma por cuanto consideramos que el drástico aumento impositivo influirá de manera adversa en la posición competitiva del petróleo venezolano en los mercados mundiales; y porque el aumento del impuesto complementario, sin tomar en consideración el equilibrio que se ha buscado obtener entre la participación del gobierno y la de la industria petrolera, mediante la fórmula del 50:50, rompe el respetable entendimiento que ha dado los excelentes resultados logrados tanto para el gobierno como para la industria. Respetuosamente pedimos una reconsideración de esta acción, y mientras tanto llevaremos a su conocimiento las medidas que gradualmente tengamos que tomar, en resguardo de los intereses de la Compañía, para contrarrestar los efectos de un aumento impositivo que no se compadece con la situación actual de un excedente enorme de capacidad productiva mundial. ... H.W. Haight

La respuesta del Ministro fue clara y lacónica:

Es inadmisibles la pretensión de que el Gobierno Nacional reconsidere las medidas a que usted se refiere, las cuales fueron adoptadas por acto de soberanía y después de cuidadoso y detenido estudio. Dichas medidas serán mantenidas en toda su integridad. ... Julio Díez³²

Ese mismo día el Presidente de la Creole viajó a Estados Unidos por vacaciones navideñas. En el aeropuerto hizo otras declaraciones más:

Con esta acción Venezuela se convierte en el primer país del mundo que rompe con el llamado 50:50, principio que divide igualitariamente los beneficios de la industria, no tomando en consideración los derechos adquiridos e ignorando la obligación moral, si no legal, de negociar esta ruptura con las partes interesadas. Algunos países productores de petróleo recientemente han llegado a algunos acuerdos petroleros que se apartan del 50:50, pero en ningún caso las concesiones existentes o los convenios fiscales han sido modificados...³³

Más aún, a continuación comprometió al Presidente electo:

32 Las cartas se encuentran en Mejía Alarcón, ob. cit., p. 122, s.

33 Véase H.W. Haight en: *World Petroleum*, vol. 30, No. 1, enero 1959, p. 16.

La medida puesta en ejecución por Decreto el viernes pasado ignora por completo las reiteradas declaraciones hechas en la reciente campaña electoral por el Presidente electo de Venezuela, señor Rómulo Betancourt, en el sentido de que cualquier cambio en la política petrolera del país sería tratado como un asunto comercial y discutido ampliamente con la industria.

Y finalmente volvió a las amenazas:

Es sumamente dudoso que con el aumento de impuestos el Gobierno Nacional reciba por concepto de impuestos petroleros un ingreso mayor que el que hubiera recibido bajo el 50:50. El tiempo lo dirá. Pero el tiempo suele decidir tardíamente.³⁴

El Ministro de Minas e Hidrocarburos respondió el mismo día:

Con respecto a las declaraciones formuladas en la mañana de hoy... por Harold W. Haight, Presidente de la Creole Petroleum Corporation, juzgo que la reforma tributaria promulgada el 19 de este mes, no daña ningún derecho adquirido ni modifica ningún convenio existente con las empresas petroleras, pues el llamado régimen del 50/50 emana de la propia ley y no de ningún convenio formalizado al respecto.

Por otra parte, la reforma mantiene, en toda su integridad, el régimen contractual en materia de concesiones, siendo esa, precisamente una de las mayores preocupaciones de la Junta de Gobierno, ya que es proverbial el celo de la nación venezolana en todo cuanto atañe al cumplimiento de sus obligaciones. Se trata simplemente de una modificación del régimen impositivo, que afecta por igual a todos los contribuyentes y que como reforma tributaria compete única y exclusivamente a la soberanía nacional. El régimen impositivo del 50/50, a que se hace referencia, ha podido ser de gran utilidad tanto para las empresas como para la nación, pero no hay que olvidar que tiene ya alrededor de 15 años (sic!) en vigencia y que el progreso y las necesidades de los pueblos no permiten que determinadas fórmulas se estabilicen permanentemente.

Como no se trata de relaciones contractuales sino de un acto de sobera-

34 Citado por de la Plaza, ob. cit., p. 73, s.

nía, carecen de todo fundamento las observaciones formuladas por el Presidente de la Creole Petroleum Corporation ...

... el gobierno ha declarado repetidas veces conforme a la tradición venezolana, que mira con buenos ojos al capital extranjero que venga a crear fuentes de riqueza, pero ello no implica que la nación renuncie a recibir una justa participación de las utilidades de las empresas que explotan sus recursos naturales.³⁵

Debido a su escandalosa conducta, el gobierno anuló la visa de regreso del señor Haight; por segunda vez en la historia de Venezuela un Presidente de la Creole era expulsado del país. El presidente electo, Rómulo Betancourt, tuvo que poner buena cara al jueguito y felicitar a la Junta de Gobierno por su patriótica acción. Ante el hecho consumado, aun como Presidente y por motivos de política interna evidentes, no le quedó otro camino que mantener y defender la reforma, como veremos de seguidas.

El pacto de caballeros de El Cairo

A principios de este siglo los concesionarios en Venezuela sólo pagaban impuestos, establecidos contractualmente, pero no renta del suelo. Alrededor de 1920 se manifestó la exigencia nacionalista rentística haciendo presente que, aparte de esos impuestos, debería cobrarse también una participación en los beneficios o una renta del suelo, a convenir contractualmente. La reforma de 1943 sirvió para aclarar ambos conceptos; además la modernización del país trajo consigo la diferenciación jurídica entre pagos contractuales y no contractuales; los primeros se referían a la renta del suelo, los últimos, a los impuestos generales. Las compañías estadounidenses quisieron interpretar esta reforma en el sentido de que el Estado venezolano, como soberano, actuaría análogamente al Estado norteamericano, es decir, bien podría recabar ganancias excesivas mediante impuestos —el sistema estadounidense contempla también un impuesto sobre ganancias excesivas—, pero su papel de soberano no debería estar al servicio de su

35 Citado por Mejía Alarcón, ob. cit., p. 122, s.

papel contractual de propietario. Ahora, esas eran exactamente las intenciones del Estado venezolano, por lo cual tuvo que llegarse a la síntesis de ambos. Esta síntesis se expresó en el *fifty-fifty* de 1948. Sin embargo, con ésta, inevitablemente, tenía que verse afectado el papel del Estado como soberano por su papel de propietario, en lo que el capital arrendatario internacional pensaba poner énfasis. Según éste, la condición de propietario del Estado debería tener un efecto limitante sobre sus derechos soberanos, por lo cual el Estado venezolano en su ulterior desarrollo tuvo que romper con esa suma sintética y, por así decirlo, repetir quince años más tarde la reforma de 1943. Se trataba otra vez de diferenciar claramente entre los pagos contractuales y los no contractuales. Pero, al mismo tiempo, se trataba de un nuevo contenido. La renta del suelo propiamente dicha, es decir, la regalía, no era considerada ya como una participación en la ganancia, sino como el equivalente de un capital natural, es decir, como algo que le correspondía de por sí como propietario, con lo que se expresaba la exigencia de una *renta absoluta del suelo*, disfrazada ideológicamente. Ahora, en cambio, los impuestos generales, y más precisamente el impuesto sobre la renta, representaban la verdadera participación en la ganancia, con lo cual, aunque en forma poco clara, se refería a la *renta diferencial*. Empero, como en las declaraciones políticas que acompañaron al Decreto de Sanabria, se declaró de manera inmediata al impuesto sobre la renta con respecto a las compañías petroleras, como participación en los beneficios —es decir, como renta del suelo— el Estado venezolano había declarado su derecho a una renta, como un derecho soberano. Vemos así que no era su condición de propietario la que podía restringir sus derechos soberanos sino, por el contrario, que todas sus limitaciones contractuales como propietario eran superables en vista de su soberanía y, en última instancia, nulos. Con ello el Estado venezolano, de acuerdo a la situación particular del país dentro de la economía mundial, había roto con las pautas estadounidenses y había provisto a su soberanía de un contenido propio; esto se manifiesta cuantitativamente en el hecho de que la nueva tasa de impuesto sobre la renta de 47,5 por ciento estaba alrededor de 10 puntos por encima de la tasa del impuesto norteamericano en la producción petrolera.

Pero, también debido a otras circunstancias, Venezuela, al igual que todos los países petroleros iba a verse, efectivamente, obligada a

buscar caminos nuevos y propios. Si bien es cierto que los países petroleros habían propiciado la competencia entre los arrendatarios para así lograr rentas más altas, sin embargo, con ello propiciaban también la competencia entre los productores. Por ejemplo, en 1945 eran 28 compañías petroleras estadounidenses las que participaban seriamente en la búsqueda y producción de petróleo en el Medio Oriente; a comienzos de 1958 éstas ya alcanzaban la cifra de 190.³⁶ Durante los años 1956/7 también en Venezuela se otorgaron nuevas concesiones en condiciones de competencia —llegándose a regalías de hasta un 25 por ciento y pagándose 700 millones de dólares en primas— con lo cual alrededor de 30 nuevos productores entraron en el mercado mundial.³⁷ Como aquí se trataba principalmente de las llamadas reservas nacionales, es decir, de terrenos ya probados por los anteriores concesionarios como petrolíferos —pues los concesionarios, de acuerdo a la legislación, habían tenido que limitarse a la mitad de la superficie al finalizar el período de exploración— los nuevos concesionarios entraron muy rápidamente en la producción. Los recién llegados, que muchas veces no disponían de capacidad de refinación alguna ni de redes de distribución fuera de EUA, se abalanzaron ahora a este mercado, más cercano y lucrativo. Con ello, todo el tradicional sistema mundial de control de la producción empezó a tambalearse.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la producción estadounidense perdió rápidamente en significación relativa; en 1959 su producción nacional ya no representaba sino el 36 por ciento de la mundial. Además, tomando en cuenta el hecho que EUA, a partir de 1947, se habían transformado en un país importador de petróleo, desde comienzos de la década del cincuenta, tanto Canadá como Venezuela participaban en calidad de observadores en las reuniones de la *Interstate Oil Compact Commission*, ya que para la determinación del equilibrio entre la oferta y la demanda, dentro del mercado norteamericano, había que considerar ahora, junto a la oferta nacional, también las importaciones. Canadá y Venezuela constituían con creces los más importantes abastecedores extranjeros. En realidad, Canadá era un importador neto; sin embargo, su producción nacional de

36 Cf. Helmut J. Frank: *Crude Oil Prices in the Middle East*, New York, 1966, p. 91.

37 Para la lista de los nuevos concesionarios véase Vallenilla, ob. cit., p. 220, s.

petróleo se encontraba en el oeste, más cercano a los centros de consumo estadounidense que de los centros de consumo nacionales, razón por la cual éstos consumían petróleo importado, siendo nuevamente Venezuela su proveedor más importante.

Lo que parecía perfilarse entonces era un control de producción conjunto de los tres más importantes productores de petróleo del hemisferio occidental que se orientara por el mercado estadounidense. Efectivamente en Canadá, siguiendo el ejemplo norteamericano, también existía un control estatal de producción, no así en Venezuela. Aquí, al igual que en los otros países petroleros, era el Cartel Internacional del Petróleo –en colaboración hasta ahora informal con las instancias de control estatal de producción en EUA– quien controlaba la producción y, por ende, las exportaciones al igual que las importaciones de EUA. Empero, la decadencia del poderío de este Cartel y los descubrimientos cada vez más importantes del petróleo barato fuera de Estados Unidos, hicieron necesaria la intervención directa del Estado ya a mediados de los años cincuenta. Desde aquel entonces el gobierno norteamericano buscaba comprometer a los diferentes importadores a una programación conjunta y voluntaria de las importaciones.³⁸ Por ello, la decisión del gobierno venezolano de buscar un aumento de sus ingresos petroleros por medio de nuevas concesiones en 1956 y 1957, lo que necesariamente implicaba una competencia agudizada por nuevas tajadas en el mercado, cayó de manera muy inoportuna sobre la política estadounidense. Y, efectivamente, fueron entonces algunos de los recién llegados en Venezuela, tales como la Superior Oil, Sun Oil, Signal Oil y San Jacinto, los que desatendiendo las limitaciones voluntarias, apremiaron al mercado de EUA a través de grandes rebajas en los precios, de hasta 0,70 dólares por barril;³⁹ por añadidura, la Sun Oil, en 1958, dio a

38 Para la política norteamericana con respecto a las importaciones de petróleo véase Edward H. Shaffer: *The Oil Import Program of the U.S.*, New York, 1968. Véase también Douglas R. Bohi y Milton Russel: *Limiting Oil Imports. An Economic History and Analysis*, The John Hopkins University Press, 1978.

39 Para los acontecimientos relacionados con esta cuestión en Venezuela véase Eduardo Acosta Hermoso: *Análisis histórico de la OPEP*; t. 1, Mérida, 1969; t. 2, Caracas, 1971. Véase también del mismo autor: *La Comisión Económica de la OPEP*, Caracas, 1971.

conocer públicamente su intención de no participar más en la programación voluntaria de las importaciones. En 1954 eran 16 las compañías que importaban petróleo crudo en EUA, y en 1958 ya llegaban a 61.⁴⁰

Como en ese entonces, debido a una recesión económica, se estancó la venta de crudo y derivados, la situación se hizo crítica. La producción de crudo en EUA bajó en un 6 por ciento en el año 1958: de 7.2 millones b/d en 1957 a 6.7 millones b/d; sin embargo, simultáneamente aumentaron las importaciones de 1.0 millones b/d a 1.4 millones b/d. Esto motivó al gobierno norteamericano para enviar una delegación a Venezuela, todavía en 1958, con la participación de Canadá, cuya misión oficial consistió en aclarar al gobierno venezolano las limitaciones voluntarias de las importaciones, llamarle la atención sobre los descuentos indeseados en los precios por parte de sus nuevos concesionarios y con ello exhortarlo a colaborar urgentemente en el control de producción del hemisferio occidental.⁴¹ El gobierno provisional adoptó una posición reticente al respecto, pues todavía seguía interesado en incrementar sus ingresos petroleros mediante el aumento de sus exportaciones y, finalmente, como ya hemos visto, mediante nuevos aumentos en la renta por barril.

La sostenida sobreproducción en el mercado mundial con la consiguiente caída en los precios a comienzos de 1959, hizo que el gobierno norteamericano se encontrara ante la alternativa de aceptar otras caídas de precios en el mercado norteamericano —el precio promedio cotizado en EUA subió en 1957 de 2,79 dólares a 3,09 dólares debido a la crisis del Canal de Suez y luego volvió a caer hasta los 2,90 dólares en 1959— y de esta manera provocar la ruina de decenas de miles de pozos marginales, o tomar medidas proteccionistas obligatorias. El gobierno Eisenhower optó en marzo de 1959 por esta última solución. Haciendo hincapié en la importancia de una industria petrolera sana y estable para la seguridad nacional, decretó un sistema de cuotas de importación, que debían ser repartidas entre las diferentes refinerías del país. De paso queremos hacer notar que el presidente

40 Véase Shaffer, ob. cit., p. 23.

41 Véase también Franklin Tugwell: *The Politics of Oil in Venezuela*, Stanford University Press, 1975.

de EUA se encontraba facultado para una limitación comercial como la que señalamos, sólo en el caso de verse afectada la seguridad nacional; por otro lado, y de acuerdo con el Tratado de Reciprocidad Comercial existente desde 1939 entre EUA y Venezuela, solamente con un argumento como éste se podía negar a Venezuela el libre acceso al mercado norteamericano.

El paso dado por el gobierno norteamericano iba a revelarse como de muy serias consecuencias. Al fin y al cabo había sido la costosa producción norteamericana la que durante todo el siglo había actuado de manera determinante sobre los precios en el mercado mundial; si ahora se separaba de este mercado, no podía descartarse –dados los bajos costos de producción fuera de EUA– una muy importante caída en los precios, y con ello de las rentas. Sin embargo, al principio, el nuevo gobierno venezolano no se preocupaba demasiado, pues las declaraciones correspondientes de la Casa Blanca aludían expresamente a las conversaciones informales que mantenía con Canadá y Venezuela, y que deberían conducir a una solución coordinada del problema en el hemisferio occidental. Al mismo tiempo, también expresaban la esperanza de que en el futuro se pudieran tomar en cuenta los intereses de todos los países productores de petróleo.

Sin embargo, había que apresurarse; el nuevo gobierno de Betancourt decretaba ya a principios de abril una “Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos” (CCCCH). La Comisión fue encomendada primero para informarse exhaustivamente tanto sobre la programación de la producción como de las ventas de cada una de las compañías petroleras, a fin de preparar los pasos ulteriores, lo que se fundamentó de la siguiente manera:

... los países productores han reconocido la necesidad de tomar medidas de conservación del petróleo y del gas, riquezas naturales no renovables y también medidas de restricción de la producción y del comercio, con miras a una razonable estabilidad de precios y mercados...⁴²

La especial premura del gobierno venezolano tenía una razón muy concreta. La situación en 1959 era muy semejante a la de 1949; nue-

42 El Decreto se encuentra en Pérez Alfonzo, ob. cit., p. 175, s.

vamente Venezuela se encontraba en situación de cobrar una renta del suelo considerablemente más alta que los demás países petroleros mientras, al mismo tiempo, existían dificultades en el mercado mundial del petróleo. En ese entonces —en 1949— el gobierno había enviado una delegación en gira al Medio Oriente (la delegación visitó Irán, Irak, Kuwait, Siria y Egipto) la cual invitó en todas partes, con excepción de Kuwait —tomando en cuenta el status especial de ese país en ese momento— al Primer Congreso Nacional de Petróleo, a celebrarse en Caracas en septiembre de 1951. A este Congreso concurren luego, junto a los representantes de estos países, también los representantes de Arabia Saudita.

Mientras más se estrechaban las relaciones entre los diversos países petroleros, sus intereses comunes quedaban cada vez más en evidencia. El mismo capital arrendatario internacional, a través de la extensión mundial del *fifty-fifty*, los había alineado. Como respuesta a la iniciativa venezolana, fue la Liga Árabe la que invitó ahora a Venezuela y a Irán al Primer Congreso Árabe de Petróleo, que finalmente, después de varias postergaciones por motivos políticos, tuvo lugar en El Cairo en abril de 1959. Venezuela envió una numerosa delegación a este Congreso, provista con las últimas medidas legales.

Al margen de este congreso, se llegó al siguiente Pacto de Caballeros:

Con ocasión del Primer Congreso Árabe de Petróleo realizaron consultas informales de conjunto los señores doctor Pérez Alfonzo de Venezuela, Farmayan del Irán, S. Nassim de la RAU, el señor Tariki de Arabia Saudita, A. Omar de Kuwait y M. Salman de la Liga Árabe. En vista de la patente utilidad de las consultas informales... las personas mencionadas se comprometieron a llevar a sus respectivos gobiernos la idea de constituir, tan pronto como fuese posible, una *Comisión Petrolera de Consulta*, en el seno de la cual se podrían discutir problemas comunes para llegar a conclusiones concurrentes ... Los problemas que fueron discutidos y sobre los cuales se llegó a un acuerdo general fueron los siguientes:

1. Mejoramiento de la participación de los países productores de petróleo sobre una base razonable y equitativa. El consenso de opinión fue el de que los gobiernos en cuestión debían orientarse hacia la fórmula 60-40 como mínimo, para ponerse en paridad con la reciente actitud venezola-

na y con la tendencia de los nuevos contratos en otros países. Se sugirió que los impuestos, preferentemente el de la renta, debían ser tratados como elementos separados de las participaciones, aun cuando la fórmula final de participación había de considerar la suma total de los varios elementos que la forman. La opinión general fue la de que debían tratar de mantenerse la estructura de los precios, ya que los precios tienen que influenciar el nivel de participación de los países productores en los beneficios petroleros. Por consiguiente, también se recomendó que, cualquier cambio debía ser discutido con antelación y ser aprobado por todas las partes interesadas...

5. Necesidad de establecer en cada país organismos para coordinar desde el punto de vista nacional, la Conservación, Producción y Explotación del petróleo.⁴³

Apenas un año después que el Presidente de la SONJ había deseado larga vida al *fifty-fifty*, no sólo en Venezuela ya pertenecía al pasado, sino que ya una participación mínima en los beneficios del 60 por ciento, constituía la meta de todos los países petroleros. Además, frente a la problemática situación del mercado, éstos pedían por primera vez, tener derecho a voz respecto a los precios comerciales, pues aquí ya no se trataba de si este o aquel barril de petróleo era vendido al mejor precio posible en cada caso, sino del nivel general de los precios comerciales. Vemos entonces que no sólo en la discusión de cómo calcular un 'verdadero' *fifty-fifty* aparece en forma ideológica la cuestión de la renta absoluta, sino que ésta aparece ahora en forma práctica, aunque todavía de manera muy poco clara, ya que la propiedad territorial afecta los precios del mercado en la medida en que se encuentra en posición de imponer una renta absoluta.

El Pacto de Caballeros de El Cairo condujo directamente a la fundación de la OPEP. Por cierto, en un principio y por más de un año, no tuvo consecuencias formales. Esto se debió, por un lado, a que en este Pacto habían participado Egipto y la Liga Árabe, lo que se explica por la situación política imperante en esos momentos en el mundo árabe; pero al fin de cuentas Egipto no era un país exportador

43 El Acuerdo fue publicado por Acosta H., ob. cit., t. 1, p. 17, s.; destacado en el original.

de petróleo y la Liga Árabe estaba interesada en la cuestión petrolera desde un punto de vista muy diferente, el de su lucha contra Israel. Por lo tanto, los países petroleros, nos referimos no sólo a los árabes, no podían estar interesados en que ellos participaran en una Comisión Petrolera de Consulta. Por otro lado, la crisis del mercado mundial del petróleo todavía no se hacía tan evidente en el Medio Oriente; en contraposición a Venezuela, que exportaba alrededor del 40 por ciento de su producción a EUA, el mercado estadounidense revestía escasa importancia para los países petroleros del Medio Oriente. El precio cotizado de un barril de petróleo “Árabe Liger” de 36° API antes de la crisis del Canal de Suez era de 1,97 dólares; en junio de 1957, a consecuencia de la crisis, alcanzó el monto de 2,12 dólares, para bajar en febrero de 1959, al final de la misma, a 1,94 dólares, tan sólo tres centavos por debajo del nivel de 1957. Sin embargo, la situación del mercado obligó a las grandes compañías internacionales de petróleo a rebajar su precio cotizado en agosto de 1960 en otros diez centavos, es decir a 1,84 dólares, una rebaja de precio que por lo demás era exclusiva del mercado mundial y que ya no afectaba el nivel de precios dentro de EUA; además, estaba claro que ésta era insuficiente para mejorar sustancialmente la situación. En ambiente de crisis, por iniciativa de Arabia Saudita, se reunieron los ministros de petróleo de Arabia Saudita, Venezuela, Irak, Irán y Kuwait en Bagdad, entre el 10 y el 14 de septiembre, donde fundaron la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Control de producción internacional, Venezuela y la OPEP

Al iniciarse la crisis de sobreproducción en 1958 con la subsiguiente caída de los precios en el mercado mundial en 1959, ésta amenazaba tener vastas repercusiones. El esquema del control de producción internacional del petróleo —la colaboración informal entre las instancias de control estatales dentro de EUA y el Cartel Internacional del Petróleo fuera de ellos— dejó de funcionar y, en consecuencia, toda la estructura de precios amenazaba con desmoronarse. Hasta entonces el nivel de precios en el mercado mundial había sido determinado por los altos costos de producción de los pozos marginales en Estados Unidos, incluyéndose la renta absoluta; ahora, con la separación de Estados Unidos del mercado mundial y los bajísimos costos de producción en los países petroleros, surgía la amenaza de una fuerte baja en los precios.

Estados Unidos, más allá de su significado fundamental sobre los precios del mercado mundial, representaban para Venezuela el mercado más importante. Venezuela estaba entonces bajo una doble amenaza: la caída de los precios y las crecientes restricciones para colocar su petróleo. El nuevo gobierno de Betancourt, consciente de la situación crítica, había decidido actuar rápidamente. Su política consistía simplemente en evitar ambas cosas proponiendo que Venezuela, así como los demás países petroleros, se integraran al esquema de control de producción internacional existente. Si el Cartel Internacional del Petróleo no se encontraba ya en posición de ejercer este control en los países petroleros, entonces, al igual que en EUA, se hacía necesaria la intervención estatal.¹ En vista del interés de todos los países petroleros en la cuestión de los precios, esta política fue difundida inmedia-

1 Compárese Acosta H., ob. cit., t. 2, p. 87.

tamente por Venezuela en el Congreso de El Cairo y, como veremos enseguida, igualmente en la OPEP.

En el hemisferio occidental el gobierno venezolano pensaba apoyarse en el desarrollo que parecía delinearse hasta 1958, es decir, un control de producción que se orientara por el mercado estadounidense, con la participación de los tres países productores más importantes y con la Interstate Oil Compact Commission como base institucional. Por ello los anuncios de la Casa Blanca sobre las restricciones a las importaciones en marzo de 1959, fueron bien recibidos al principio por el ministro de Minas e Hidrocarburos venezolano, Pérez Alfonzo. Vio en ello un primer paso provisional hacia un acuerdo correspondiente entre EUA, Canadá y Venezuela, como también había sido insinuado en estas declaraciones. Para él, en la práctica, esto significaba preparar dicho acuerdo. En abril de 1959 creó la ya nombrada CCCCH; en agosto del mismo año esta Comisión fue facultada para prohibir la exportación de petróleo y sus derivados toda vez que las rebajas en los precios parecieran demasiado altas.² Desde luego, estas medidas estaban dirigidas inequívocamente contra los recién llegados en Venezuela, aquellas compañías norteamericanas más pequeñas que después de los otorgamientos de concesiones de 1956 y 1957, bregaban por conquistar una tajada sobre todo en el mercado estadounidense, y que por tanto, no habían querido atenerse a las limitaciones voluntarias de importación del gobierno norteamericano, amenazando con ello el colapso del tradicional control internacional de producción. En consecuencia, el gobierno de Betancourt declaró sin miramientos su enemistad a estos recién llegados.³ De allí en adelante se preparó para atacar el mal no sólo en lo sintomático —en este caso los

2 Véase Acosta H., ob. cit., t. 1; y del mismo autor: *Este petróleo es venezolano*, Mérida, 1970. Para la política petrolera del segundo gobierno Betancourt en general, véase Pérez Alfonzo, ob. cit.

3 “Las compañías petroleras norteamericana que adquirieron concesiones venezolanas en 1956-57, no pueden esperar benévola comprensión ni asistencia en sus problemas por parte de la actual administración. De hecho, si ellas tuvieran que cerrar o vender sus haberes por verse cada vez más acosadas entre los crecientes costos de los impuestos venezolanos, mano de obra y otros, y las restringidas oportunidades de venta en los mercados, ello contaría con el beneplácito del gobierno... Personalmente, preferiría ver sólo ‘cuatro o cinco compañías gran-

precios— sino yendo a la raíz misma. Para preparar en Venezuela el control estatal de producción que se pondría en práctica tan pronto como se alcanzara el acuerdo esperado en el hemisferio occidental,⁴ contrató expertos petroleros texanos.

Con ello el gobierno venezolano manifestó, de manera inequívoca, su voluntad de cooperar en las metas fundamentales que hasta ahora habían constituido una constante en la política del gobierno norteamericano y del Cartel Internacional del Petróleo. Con el CCCCH pensaba efectuar su aporte para mantener el nivel de precios en el mercado mundial al mismo nivel de los precios estadounidenses, mientras que con el control estatal de producción, las exportaciones hacia EUA deberían someterse a una cuota acordada por el gobierno norteamericano, sin dejar ninguna duda de que, dentro del territorio nacional, no permitiría que nadie obstruyera esta política. Empero, la coincidencia respecto a estas metas, coincidencia sobre la que al fin de cuentas se hallaban puestas las esperanzas del gobierno venezolano por un posible éxito de esta política, era más aparente que real, como se evidenciaría después. Detrás se encontraban ocultos intereses fundamentalmente contradictorios.

La cuestión para Venezuela y para el Cartel Internacional del Petróleo no era, simplemente, precios más altos, sino, en última instancia, de su parte respectiva en los beneficios que arrojarían estos precios. Sin embargo, con el aumento radical en los impuestos de diciembre de 1958, había resurgido una cruenta lucha acerca de este reparto, y el nuevo gobierno no sólo no daba muestras de estar dispuesto a revocar esta medida —aunque fuera parcialmente— sino, muy por el contrario, ya en abril de 1959, incitaba a los demás países pe-

des y eficientes' en Venezuela." Dicho por Pérez Alfonzo en una entrevista con una periodista norteamericana. Véase Juan Pablo Pérez Alfonzo: *Venezuela y su petróleo*, Caracas, 1960, p. 143, ss. La Superior Oil representó el caso más dramático. Esta era la única compañía no integrada productora de petróleo crudo en el mercado mundial; esto quiere decir que no disponía de capacidades propias de refinación. Obstaculizada por el CCCCH a expandir sus mercados a través de rebajas en los precios, produjo en Venezuela durante muchos años muy por debajo de su capacidad para, finalmente, vender todas sus instalaciones de producción a la Texaco, a comienzos de 1964. Véase Shaffer, ob. cit., p. 152, ss.

4 Pérez Alfonzo, ob. cit., p. 150, ss.

troleros participantes en el “Pacto de Caballeros” de El Cairo, a imitar cuanto antes el ejemplo de Venezuela. En verdad este acuerdo fue secreto, pero su contenido fue conocido inmediatamente después por rumores. En esta fecha, a más tardar, tiene que haberse hecho evidente para el capital arrendatario internacional, que ya no podría existir ningún compromiso duradero con los Estados propietarios. A pesar de todos los disfraces ideológicos –ya que el 60:40 no debería ser otra cosa que un 50:50 más verdadero– sabían que les había llegado la hora. Los Estados propietarios habían comenzado la lucha por convertir toda ganancia extraordinaria en renta del suelo y con ello también la lucha por crear una renta del suelo lo más alta posible, es decir, una renta absoluta. Pero el arma más importante de los arrendatarios en la lucha contra la renta del suelo consistía precisamente en disponer siempre de suficientes capacidades de producción, diseminadas geográficamente, para así poder manipularla según su conveniencia en contra de cualquier exigencia para aumentar la renta. Por lo tanto, un control estatal de producción en Venezuela hubiera debilitado significativamente al capital arrendatario. Vemos entonces como el hecho de que el gobierno norteamericano no hubiera respondido a la política venezolana de “trato hemisférico”, como se llamaba oficialmente, concordaba enteramente con los intereses del capital arrendatario internacional y, así, con los intereses de los consumidores.

Ya a fines de abril de 1959 se vislumbró el fracaso de la política venezolana, cuando el gobierno estadounidense, aduciendo una mayor seguridad en las importaciones por vía terrestre, permitió nuevamente la entrada libre a la producción canadiense a su mercado, con lo que Venezuela resultaba discriminada. Hay que tener en cuenta que Canadá no es un país petrolero, aunque sí un importante productor. A pesar de que todos los gobiernos venezolanos mantuvieron hasta 1972 la política del “trato hemisférico” y protestaron continuamente por la discriminación sufrida, nada cambió: Venezuela había perdido definitivamente el acceso preferencial al mercado estadounidense del cual había gozado a partir del Tratado de Reciprocidad Comercial de 1939.

Se continuó entonces con el mencionado sistema de cuotas, lo que quiere decir que el gobierno permitió a todas las refinerías de Estados Unidos importar libremente una cierta cantidad de petróleo, si hacemos abstracción de un arancel de 10.5 ¢ por barril cuyo origen se remonta a los años treinta. Pero como todas las grandes compañías

internacionales eran compañías integradas y disponían de una parte significativa de la capacidad de las refinerías en EUA,⁵ este sistema implicaba en la práctica que las cuotas de importación pertenecían en buena parte al capital arrendatario internacional. Por otro lado, las refinerías del interior del país no se encontraban en condiciones técnicas—debido a la falta de medios de transporte— para procesar petróleo importado, pero sí tenían derecho a vender las cuotas que les correspondían a las otras refinerías. Por supuesto, los compradores eran en primera línea las refinerías de las grandes compañías petroleras internacionales. Como puede observarse, el sistema de cuotas no restringía la libertad de decisión del capital arrendatario internacional para escoger sus fuentes de abastecimiento de petróleo crudo. Pero este sistema traía como consecuencia que las ganancias extraordinarias que se derivaban de la diferencia de los precios nacionales con los precios en baja del mercado mundial, no recaían sobre la producción del arrendatario, sino sobre las refinerías en EUA. Estas ganancias extraordinarias eran conocidas con bastante precisión debido al comercio con las cuotas. En 1959 el precio de estas cuotas se encontraba entre 0,50 dólares y 1,00 dólar por barril;⁶ en 1963 su promedio ya era de 1,25 dólares.⁷ Venezuela exportaba alrededor del 40 por ciento de su producción de entonces, que alcanzaba a 2.8 millones b/d, a Estados Unidos. Por ello, Pérez Alfonzo estimó estas ganancias extraordinarias en 1.875 mil millones de dólares⁸ para el período comprendido entre los años 1959 y 1964. Si Estados Unidos hubieran concedido estas cuotas de importación directamente al gobierno venezolano, o bien a los arrendatarios en Venezuela, en tal caso estas ganancias extraordinarias hubieran recaído sobre los productores en Venezuela y el Estado venezolano habría percibido, sólo por concepto de impuesto sobre la renta, el 47,5 por ciento de la mencionada suma. Pero en las circunstancias dadas, en cambio, estaban sujetas en forma premeditada al impuesto sobre la renta estadounidense, con lo cual el gobierno norteamericano hacía efectivas las amenazas de Mr. Haight.

5 Como única excepción hay que nombrar aquí a la BP. Pero en esa época no operaba en Venezuela y tampoco participaba en el mercado estadounidense.

6 Pérez Alfonzo, *El pentágono...*, ob. cit., p. 31.

7 Adelman, "The World Oil ...", ob. cit., p. 88.

8 Pérez Alfonzo, ob. cit., p. 34.

Ahora bien, Venezuela habría podido imponer, desde un punto de vista legal, un control estatal de producción, pero dadas las grandes sobrecapacidades –tanto en EUA como también en el mercado mundial– el gobierno venezolano excluyó desde un principio dar solo un paso semejante. Sin contar con el consentimiento del gobierno de EUA y de las grandes compañías petroleras internacionales, el intento por un control estatal de producción bajo las condiciones dadas sólo tendría sentido si participaban en él todos o, por lo menos, la mayoría de los países petroleros. Pero obviamente, ya al fundarse la OPEP había bastante reticencia contra una política semejante. En su primera Resolución I.1 se habla del control de producción como un medio “entre otros”, enfatizando además la necesidad de tomar en cuenta los intereses de los arrendatarios y de los consumidores. El párrafo 3) de esta Resolución reza como sigue:

Que los miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios, entre otros medios, por la regulación de la producción con la debida atención hacia los intereses de las naciones productoras y de las consumidoras y a la necesidad de asegurar una entrada estable a los países productores,⁹ un abastecimiento eficiente, económico y regular de esta fuente de energía a las naciones consumidoras y una justa ganancia para su capital a quienes inviertan en la industria petrolera.¹⁰

Efectivamente, la política venezolana encontró apoyo entusiasta únicamente por parte de Arabia Saudita, pero sólo mientras se mantuvieron las ilusiones de una posible cooperación con EUA y las grandes compañías petroleras internacionales. A más tardar, en 1962, des-

-
- 9 Para evitar malentendidos queremos dejar expresamente dicho que no compartimos la terminología usual empleada en la literatura y en la OPEP misma, donde simplemente se denomina “países productores” a los países petroleros. La URSS y los EUA son países productores, pero no pueden ser catalogadas como países petroleros en el sentido que nosotros le atribuimos ni como la misma OPEP los define en la práctica por los requisitos necesarios para poder convertirse en miembro de la organización. Véase las Resoluciones I.2 y VIII.56.
- 10 Para las Resoluciones de la OPEP véase Luis Arauz (ed.): *Legislación Petrolera Internacional*, Siglo XXI, 1978. Los números romanos de estas resoluciones se refieren a la conferencia en que fueron adoptadas y los números árabes a las resoluciones mismas.

pués que Tariki dimitiera de su puesto de ministro del Petróleo de Arabia Saudita, Venezuela quedó sola con su política.

El interés especial de Venezuela en un control internacional de producción es fácil de entender. El país constituía en esa época el más grande exportador de petróleo —en 1960 representaba todavía el 30 por ciento de las exportaciones mundiales— y no sólo percibía una renta por barril relativamente alta sino que, fuera de eso, sus yacimientos se acercaban al agotamiento, con una relación de la producción anual a las reservas probadas de 1:17. Por esta razón el incremento de las exportaciones venezolanas durante los años sesenta debería de ser de sólo 2,7 por ciento en promedio. Entonces, si continuaba la caída en los precios, se temía una disminución de la renta petrolera, ya que bajo estas condiciones el margen de maniobra del gobierno para recabar, mediante impuestos, aquellas ganancias extraordinarias que todavía se encontraban en manos de los arrendatarios, era muy estrecho. En cambio, en los otros países petroleros la renta del suelo era relativamente baja; y aun con precios en decadencia era posible tratar de mantener la renta por barril y hasta aumentarla, a costa de las ganancias extraordinarias de las compañías petroleras. Además, la relación de la producción anual con las reservas probadas se encontraba en todas partes entre 1:33 —en el caso de Qatar— y 1:11.1, en el caso de Arabia Saudita. Con el veloz crecimiento de la demanda, las exportaciones de estos países aumentaron rápidamente; la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones de la OPEP en los años sesenta se encontraba en 10,9 por ciento. Vemos pues que en contraposición a Venezuela, todos los demás países petroleros disponían de un considerable margen de maniobra, aun sin controlar su producción y con los precios en baja, para defender sus rentas por barril y aun aumentarlas un poco, con lo cual el total de sus rentas aumentaría considerablemente a través de la expansión de las exportaciones. Lógicamente, para ellos se trataba de agotar esta posibilidad antes de considerar seriamente el tan conflictivo problema del control de producción.

Sin embargo, en 1965-6 y 1966-7 —después que la OPEP agotó la posibilidad señalada— se llegaría efectivamente a un programa conjunto de producción, por insistencia de Venezuela.¹¹ Este programa

11 Para ello véase Acosta H., *La Comisión...*, ob. cit.

fue un fracaso. Las compañías petroleras amenazaron a los diferentes países con arbitrajes internacionales en caso de insistir en este programa y quedó demostrado que, por las razones dadas, ningún país estaba dispuesto en ese momento, a correr el riesgo de un grave enfrentamiento con las compañías petroleras. Debido al precario status jurídico de los diversos Estados propietarios dentro de los contratos de concesión –los que con la sola excepción del caso venezolano, ni siquiera se hallaban sujetos a la jurisdicción y legislación nacionales– un programa conjunto de producción de los países miembros de la OPEP que no contara con la aprobación y colaboración de las compañías petroleras internacionales, no podía realizarse en los años sesenta y, por lo tanto, estaba destinado al fracaso.

Esa política venezolana fracasó por la lucha distributiva existente entre la propiedad territorial nacional y el capital internacional. Este último temía demasiado al aumento de poder del primero, de todas maneras incontenibles, para concederle voluntariamente por añadidura, nuevas posiciones de poder.¹²

Precio de realización, precio cotizado y precio de referencia fiscal

En las grandes y antiguas concesiones del Medio Oriente, antes de la Segunda Guerra Mundial, en todas partes se había acordado una renta de cuatro chelines por tonelada, que originalmente constituía la expresión monetaria de una regalía de un octavo. El capital arrendata-

12 Un ex Secretario General de la OPEP, Lutfi, comenta acerca de los motivos de la actitud negativa de las grandes compañías internacionales: “La capacidad de las Grandes (compañías; N. del A.) de manipular la producción en el Medio Oriente constituía y constituye un arma poderosa que ha sido usada contra cada país de esta región y que sin duda seguirán usando. La aceptación de éstas a actuar dentro de un programa conjunto de producción de la OPEP, habría significado, efectivamente, deshacerse de un arma que les había permitido soportar muchas tormentas en el pasado, ya que el programa de producción es esencialmente un instrumento con el cual la OPEP misma se hace cargo, en vez de las compañías petroleras, de la responsabilidad del nivel de producción para todo el área de la OPEP así como de cada país miembro.” Ashraf Lutfi: OPEC Oil, Beirut, 1968, p. 68.

rio prefirió la primera forma de renta, ya que limitaba al mínimo la información necesaria que debía rendir al terrateniente. En este sentido, el *fifty-fifty* introducido en todas estas concesiones a comienzos de los años cincuenta, significó un gran avance para los Estados propietarios, ya que éste implicaba una amplia información sobre la marcha de los negocios de sus arrendatarios. Estos trataron de restringir hasta donde les fue posible dicha consecuencia del 50:50, promoviendo, por un lado, acuerdos formales referentes a la determinación de los costos de producción y, por el otro, referente a los precios que, como anteriormente en el acuerdo Armitage-Smith, tenían como propósito mantener al propietario lo más alejado posible de los detalles del negocio. En cuanto a los precios, ello se hizo a través de los precios cotizados que habían introducido las grandes compañías petroleras internacionales en el Medio Oriente, simultáneamente con el *fifty-fifty*; hasta ese momento, ni en el Medio Oriente ni en ningún otro país petrolero, habían existido cotizaciones públicas de precios. Estos precios cotizados sirvieron de base al *fifty-fifty* y, aunque equivalían al verdadero nivel de los precios comerciales o de realización, los arrendatarios obviaban con ello la necesidad de tener que informar al terrateniente sobre el precio comercial alcanzado en cada una de las transacciones, así como las demás condiciones de la venta. Por el contrario, en la avanzada Venezuela el impuesto sobre la renta, y en particular el impuesto adicional del 50 por ciento, era calculado sobre la base de los costos reales de producción y de los precios de realización.

Al iniciarse la caída de los precios en 1958, esta diferencia en las condiciones imperantes en Venezuela y en el Medio Oriente, tuvo las consecuencias siguientes: mientras en Venezuela los descuentos en cada venta repercutían de manera correspondiente sobre la renta del suelo, por lo que el gobierno venezolano trataba de intervenir en cada uno a través de la CCCCH, algo muy diferente sucedía en las grandes y antiguas concesiones en el Medio Oriente. En ellas, que representaban más del 90 por ciento de la producción del Golfo Pérsico, la caída de los precios de realización apenas venía a repercutir sobre la renta cuando los arrendatarios se decidían a adaptar los precios cotizados al desarrollo de los precios realizados.

En Venezuela, la renta dependía directamente del precio de realización, en cambio, en el Medio Oriente, sólo indirectamente, a través del precio cotizado. Con ello, a los países petroleros de esa región se

les presentó la oportunidad de dar vuelta a la tortilla. Como hasta entonces los arrendatarios habían querido mantener tan alejados como les fuera posible en la cuestión de los precios de realización a los Estados propietarios, con el uso de los precios cotizados para la determinación del 50 por ciento de las ganancias, la respuesta de los Estados propietarios iba a ser la siguiente: ¡Muy bien, manténgannos pues apartados de vuestros negocios! No queremos tener nada que ver con vuestra competencia de precios; nuestra exigencia es que el precio cotizado no tiene que ser ajustado a los precios realizados.

Así, los precios cotizados se iban a transformar en los llamados *precios de referencia fiscal*, que son en realidad precios ficticios, cuya relación con los precios realizados era de un carácter puramente histórico. El único y exclusivo propósito de tales precios consistía en sustraer la renta del suelo a la competencia capitalista, contraponerla a ella como elemento propio e independiente y crear así una renta absoluta.

El desarrollo concreto fue el siguiente: al introducirse los precios cotizados en el Golfo Pérsico en noviembre de 1949, el precio del barril de petróleo de 34° API en Ras Tanura, Arabia Saudita, se fijó en 1,75 dólares; en 1953 las compañías lo aumentaron a 1,93 dólares y en 1957, en razón de la crisis del Canal de Suez, a 2,08 dólares. Este último aumento fue revocado en febrero de 1959, al bajarse el precio a 1,90 dólares. Para este momento Venezuela estaba muy preocupada por el desarrollo del mercado y de los precios de realización, pero la situación en el Medio Oriente no tenía un cariz tan preocupante; para los países petroleros de esta región, el mercado estadounidense revestía sólo una importancia marginal y el desarrollo de los precios cotizados, hasta ese entonces, corría todavía esencialmente paralelo a los precios dentro de EUA. La amenaza de ruptura en la estructura tradicional de los precios, y con ello el peligro de una fuerte caída de los mismos, se vislumbraba ya en los precios de realización de Venezuela, pero no todavía en los precios cotizados en el Medio Oriente. Esta problemática sólo vino a evidenciarse allí cuando, en agosto de 1960, el precio cotizado citado fue rebajado a 1,80 dólares, sin que se hubiera producido un cambio correspondiente en los precios cotizados en EUA. Ahora, con cita apresurada, tuvo lugar en Bagdad la Conferencia fundadora de la OPEP. En su primera Resolución del 14 de septiembre de 1960 decía:

1. Que los miembros no podrán por más tiempo permanecer indiferentes ante la actitud adoptada hasta ahora por las compañías petroleras al efectuar modificaciones de precios.
2. Que los miembros exigirán que las compañías petroleras mantengan sus precios estables y libres de toda fluctuación innecesaria; que los miembros tratarán de restablecer los precios actuales, por todos los medios a su alcance, a los niveles prevalecientes antes de las reducciones; que se asegurarán de que si surge alguna nueva circunstancia que según las compañías petroleras necesitase modificaciones de precio, dichas compañías deben entrar en consultas con el miembro o miembros afectados para explicar cabalmente las circunstancias...

En esta Resolución se hablaba indiferenciadamente de “precios” y no de precios de realización o de precios cotizados y, efectivamente, se refería a ambos. No solamente para Venezuela eran decisivos los precios de realización, mientras para Arabia Saudita, Irak, Kuwait e Irán, los restantes miembros fundadores, lo eran los precios cotizados, sino que estos últimos hasta entonces efectivamente habían sido expresión de los primeros. Ahora, con relación a estos precios, la OPEP solicitaba tener derecho a voz. Más aun, los cuatro Estados del Golfo notificaron a las compañías petroleras que no consideraban “justificadas” las recientes rebajas en los precios cotizados y, en consecuencia, se reservaban el derecho para hacer los “ajustes” correspondientes en los pagos efectuados a cada uno de los gobiernos sobre la base de los precios cotizados;¹³ de todas maneras, Venezuela, con su CCCCH, ya intervenía permanentemente en la cuestión de los precios. La meta declarada de la OPEP consistía en restituir el antiguo nivel de precios.

En las dos conferencias siguientes, la OPEP se ocupó de organizarse, recibir nuevos miembros¹⁴ y encargar estudios sobre la problemática pendiente —por ejemplo, el citado estudio sobre las tasas de ganancia de los arrendatarios en los diversos países miembros— pero sin que ninguno de los países individualmente ni la organización como tal pudieran avanzar en la materia misma, puesto que las compañías

13 Véase Acosta H., *Análisis...*, t. 1, p. 18.

14 Qatar ingresó a la OPEP en 1961; en 1962 lo hicieron Libia e Indonesia.

petroleras se negaban rotundamente a colaborar con la OPEP. Pero, justamente por ello se puso en marcha aquel proceso mediante el cual la OPEP llegaría a los precios de referencia fiscal, partiendo de la simple diferencia entre precios de realización y de cotización, dirigiéndose así a su problemática más primitiva, o sea, la renta por barril. En su Cuarta Conferencia, en abril y junio de 1962, finalmente se decidió actuar. En la Resolución IV.32 se decía:

La Conferencia considerando:

1. Que los Países Miembros, actuando en cumplimiento de la Resolución No. I.1 protestaron debidamente contra la reducción de precios efectuada por las compañías petroleras en agosto de 1960;
2. Que las compañías petroleras no han tomado hasta ahora ninguna medida para restaurar los precios a los niveles existentes antes de agosto de 1960; ...

Recomienda:

Que los Países Miembros inicien de inmediato negociaciones con las compañías petroleras en cuestión y/o con cualquier otra autoridad u organismo que se juzgue indicado, con vista a garantizar *que el petróleo producido en los Países Miembros se pague en base a los precios cotizados, no inferiores a los establecidos antes de agosto de 1960*. Si dentro de un período razonable, después del comienzo de las negociaciones, no se ha logrado arreglo satisfactorio alguno, los Países Miembros se consultarán entre sí con el fin de tomar aquellas medidas que juzguen necesarias para restaurar los precios del petróleo crudo hasta el nivel que prevalecía antes del 9 de agosto de 1960...

Aunque aquí se comienza por hablar simplemente de “precios”, al final la Resolución se refiere más precisamente a los precios *cotizados*, a decir verdad en forma intencionalmente ambigua, digna de mayor atención por nuestra parte. El párrafo destacado por nosotros puede, por un lado, ser entendido como que el *precio de realización* que debe pagar el *comprador* debe ser por lo menos igual al del precio cotizado, vigente hasta agosto de 1960 o, de manera diferente, que la *renta del suelo* pagada por el *arrendatario* a los Estados propietarios habría de efectuarse independientemente de los precios de realización, sobre la base de aquellos precios cotizados. Esta resolución fue acompañada

de un memorando que no dejaba duda alguna de lo que realmente quería decirse. Ya en su primer párrafo se aclaraba:

Las obligaciones fiscales de las compañías se encuentran directamente ligadas a los precios cotizados f.o.b. que publican las compañías en los puertos de exportación. *Consecuentemente, es necesario que los países productores controlen estos precios.*¹⁵

Con lo cual la OPEP, por ahora, abandonaba su meta original de restituir el nivel de precios anterior a agosto de 1960, para concentrarse, en cambio, en su renta por barril. La situación dada en los cinco Países Miembros del Golfo Pérsico, en donde como base del *fifty-fifty* se usaban los precios cotizados, se ofreció como punto de partida para una política correspondiente. A pesar de que después de agosto de 1960 los precios de realización seguían bajando, en estos casos la renta no había seguido disminuyendo porque los arrendatarios, bajo presión de los países petroleros, no habían reajustado los precios cotizados a los precios de realización. Más aun, se intentaba motivarlos a negociar para que revocaran las rebajas de los precios cotizados de agosto de 1960. Si esto llegaba a resultar, entonces por los menos los países petroleros del Golfo habrían superado, sin perjuicio alguno, la caída de los precios de realización. Además, hubiera sucedido sin ningún cambio formal en las relaciones contractuales existentes, ya que el cambio de contenido de los precios cotizados a precios de referencia fiscal no tenía por qué ser nombrado como tal; podrían seguir llamándose “precios cotizados”. De ahí entonces la ambigüedad intencional en las formulaciones de la citada Resolución: estaba destinada a hacer posible que fueran salvaguardadas, por lo menos, las apariencias de cumplimiento de contrato, que eran tan importantes para las compañías petroleras. Empero, en el memorando que acompañaba la Resolución IV.32 se hablaba sin tapujos de lo que en realidad se trataba: no sólo los precios cotizados deberían convertirse en precios de referencia fiscal, sino que estos últimos deberían ser “controlados” finalmente por los mismos Estados propietarios.

15 Citado por Fouad Rouhani: *A History of OPEC*, New York, Praeger, 1971, p. 196, ss. Destacado nuestro.

La regalía como costo de producción del propietario

En su IV Conferencia, la OPEP esgrimió de nuevo la meta formulada en el Pacto de Caballeros, de una participación mínima del 60 por ciento en las ganancias, lo que debería lograrse a través del camino señalado allí por Venezuela, es decir, que la regalía no debía ser considerada como parte del actual reparto de las ganancias de 50:50, sino separada del mismo y calculada como costo de producción del propietario del yacimiento. Así, en su Resolución IV.33, se expresa:

La Conferencia, considerando:

1. Que las Compañías que ejercen en los Países Miembros el derecho de extracción del petróleo el cual es una riqueza no renovable, deberían de conformidad con los principios reconocidos y la práctica generalmente observada en el mundo, compensar a dichos países por el valor intrínseco de ese petróleo, aparte de sus obligaciones con respecto al impuesto sobre la renta.
2. Que bajo los arreglos actualmente en vigencia entre los países Miembros y las Compañías petroleras no se paga en general ninguna compensación por el valor intrínseco del petróleo y que las regalías establecidas son tratadas como créditos contra las obligaciones del impuesto sobre la renta.
3. Que el derecho de los Países Miembros de recibir compensación por el valor intrínseco del petróleo es incontestable,

Recomienda:

Que cada País Miembro afectado se dirija a la Compañía o Compañías en cuestión con la finalidad de elaborar una fórmula por medio de la cual se fijarán pagos por regalía a una tasa uniforme que los Miembros consideren equitativa, y que no se tratará como un crédito contra obligaciones del impuesto sobre la renta.

Esta Resolución fue acompañada por un memorando aclaratorio, que intentaba precisar las diferencias conceptuales entre renta del suelo e impuestos:

Existe una diferencia fundamental en la razón de ser entre la regalía y el impuesto sobre la renta: la justificación de cada uno puede darse en pocas palabras. La regalía tiene que pagarla el arrendatario al propietario del yacimiento en explotación ... Puede considerársele bien como renta

o como compensación por el consumo de un recurso no renovable entregado a disposición del arrendatario, o bien como pago por el valor intrínseco de la materia prima producida ... El impuesto sobre la renta, por otro lado, es ... un tipo distinto de obligación con el gobierno del país con respecto a las ganancias netas ... Cuando el propietario del yacimiento no es el gobierno, la separación de la regalía del impuesto sobre la renta no constituye ningún problema ya que el acreedor es distinto en cada caso. Sin embargo, cuando sucede que el gobierno es el propietario de los yacimientos arrendados, la diferencia fundamental mencionada más arriba puede hacerse poco clara ya que tanto la regalía como el impuesto sobre la renta deben pagarse a la misma persona...

Este era justamente el caso en el Medio Oriente, en donde:

Las compañías petroleras han estipulado y los gobiernos han aceptado, un procedimiento según el cual la regalía se calcula y se paga pero inmediatamente ésta pierde toda significación ya que puede ser deducida íntegramente de otra obligación, es decir, del impuesto sobre la renta. De esta manera, el Estado no recibe ninguna regalía del concesionario por haber entregado a su disposición los yacimientos petroleros... El Estado recibe el impuesto sobre la renta que se aplica normalmente a cualquier empresa comercial, pero no recibe nada por haber provisto la materia prima; el concesionario la recibe gratis.

... de lo que se desprende claramente que, como se supone que las compañías pagan impuestos sobre la base del 50 por ciento de su ingreso neto, su práctica actual de deducir las regalías de las sumas debidas bajo las estipulaciones de las leyes de impuesto sobre la renta, significa que o bien no pagan toda su parte de impuestos sobre una base de 50 por ciento, o bien que pagan correctamente los impuestos pero están evadiendo por completo el pago de las regalías.

Recordemos en cambio la exposición de H.W. Page: para él, el *fifty-fifty* nació única y exclusivamente de la regalía original de cuatro chelines por tonelada, mientras pasaba por alto los impuestos generales acordados anteriormente. Ahora, la OPEP recordó a las compañías petroleras que tenían que pagar dos veces, por dos conceptos diferentes. Y como en la situación dada el impuesto adicional del 50 por ciento constituía el único pago de significación práctica, frente al cual

todos los demás pagos parciales al fin de cuentas quedaban anulados, la OPEP llegó a la conclusión contraria, que las compañías petroleras si bien pagaban impuestos generales no pagaban renta del suelo alguna y, en particular, no pagaban regalía. Contrariamente al desarrollo histórico en Venezuela, esta diferenciación entre renta del suelo e impuestos generales, no iba a la par con la diferenciación entre pagos contractuales, debidos al Estado como propietario, y los no contractuales, debidos al Estado como soberano. Esto se explica porque en estos países, con contratos de concesión sujetos a arbitrajes internacionales, no se encontraba planteado el problema de uno u otro derecho soberano, sino que había que establecer primero su soberanía como Estados.

La OPEP exigía entonces una regalía a ser pagada separadamente de un impuesto sobre la renta de 50 por ciento. Además, no estaba de acuerdo con la tasa de un octavo enunciado en los contratos de concesión. Exigía una tasa de regalía mayor, a su juicio más adecuada:

En lo concerniente a la tasa de regalía que se paga en casos de acuerdos petroleros, en la práctica existe una variación considerable. Si bien en unos casos se encuentra fijada al 12,5 por ciento, ello de ninguna manera es universal ni constituye un máximo. Una escala variable de tasas está vigente en aproximadamente doce países incluidos Estados Unidos, país que tiene una importancia especial, ya que con creces es el productor más grande de petróleo en el mundo y es el país cuna de la industria petrolera y generador original de las reglas que la rigen. Allí las regalías a pagar varían del 12,5 por ciento al 25 por ciento y todas son distintas del impuesto sobre la renta y otros impuestos. En Venezuela, la tasa más baja es de $16 \frac{2}{3}$ por ciento mientras la más alta es de 25 por ciento. Una tasa del 20 por ciento se aplica en el caso de los acuerdos recientes en Arabia Saudita y Kuwait con la Japanese Trading Company así como en las áreas submarinas de la Zona Neutral. Constituye una consideración de importancia sobresaliente el hecho de que en Estados Unidos y en el Canadá la tasa de regalía pagable a veces se incrementa proporcionalmente a las esperanzas de descubrimiento de petróleo y a la producción efectiva de un pozo. Tomando en cuenta que las reservas existentes en el Medio Oriente son abundantes y la producción efectiva por pozo es abrumadoramente alta, parece que un mínimo

del 20 por ciento sería una tasa justa y equitativa a aplicar a la regalía en esta región.¹⁶

Comparado internacionalmente —las tasas de regalía variables en EUA y en Canadá que aquí se mencionan se refieren a arrendamientos sobre tierras públicas— en las grandes y antiguas concesiones del Medio Oriente la tasa de regalía era muy baja, por lo cual la OPEP solicitó un aumento del 12,5 por ciento a por lo menos 20 por ciento. Empero, ello también debe ser visto con relación a la meta formulada abiertamente en el Pacto de Caballeros, de una participación mínima de 60 por ciento en los beneficios. Con los bajos costos de producción del Medio Oriente esta meta no podía ser alcanzada, aun cuando se pagara, aparte del impuesto sobre la renta del 50 por ciento, la regalía usual de un octavo. En cambio, como lo aclara un cálculo sencillo, una regalía de 20 por ciento junto a un impuesto sobre la renta de 50 por ciento, arroja como mínimo exactamente una participación en los beneficios del 60 por ciento.

Aclaremos ahora con un ejemplo numérico las consecuencias prácticas que habrían resultado de la aplicación de las Resoluciones IV.32 y IV.33 de la OPEP. En los años sesenta, los costos de producción de un barril de petróleo en el Golfo Pérsico eran de 20 ¢. El precio cotizado de un barril de 34° API era de 1,80 dólares. En consecuencia, en 1962, de acuerdo al 50:50 existente, resultaba una renta por barril de 0,80 dólares. Ahora la OPEP exigía para ese petróleo un precio de referencia fiscal de 1,90 dólares, sobre la base de la cual se calcularía tanto la regalía del 20 por ciento como el impuesto sobre la renta del 50 por ciento, lo que habría arrojado una renta por barril de 1,04 dólares.

Consideremos en cambio, también por barril, los posibles beneficios de las compañías petroleras afectadas. Después de 1960 los precios de realización habían seguido bajando, aunque los precios cotizados no habían sido tocados por las compañías, debido a la presión ejercida por la OPEP; pero, para simplificar, no tomemos en cuenta esta baja. Con ello, el beneficio de las compañías era igualmente de 0,80 dólares por barril y la repartición de los beneficios efectivamente

16 Citado por Rouhani, ob. cit., p. 222, ss.

de 50:50. Los países petroleros del Medio Oriente exigieron un aumento de la renta por barril de 24 ¢. Partiendo del supuesto más ventajoso para las compañías, de que con el precio de referencia fiscal aumentara al mismo tiempo el precio comercial a 1,90 dólares, entonces, de todas maneras, sus beneficios habrían disminuido a 0,66 dólares por barril, lo que habría representado una repartición de los beneficios de 61:39, en favor de los Estados propietarios. En cambio, si partimos del supuesto –bastante más realista, de acuerdo a la situación existente en el mercado– de que, por lo menos a corto plazo, el aumento de la renta tuviera que ser cargado totalmente a las ganancias extraordinarias de los arrendatarios, entonces sus beneficios habrían sido solamente de 0,56 dólares por barril, y la repartición de los beneficios de 65:35.

Antes de agosto de 1960 la renta por barril, con un precio cotizado de 1,90 dólares, era de 0,85 dólares; en 1962 la OPEP se puso como meta no sólo defender esta renta por barril contra la caída de los precios, sino más aun, aumentarla a 1,04 dólares. Desde un punto de vista estrictamente económico esta meta podía considerarse como realista, dadas las altas ganancias extraordinarias de las grandes compañías petroleras internacionales. Pero, si tomamos en cuenta la correlación de fuerzas existente, tal y como se expresa también en las mencionadas Resoluciones –donde al fin de cuentas se trató de manera muy forzada de no dar la apariencia de estar buscando un cambio en el contenido de las relaciones entre las dos partes directamente afectadas– vemos entonces que la meta fijada había sido muy alta, demasiado alta, como quedará demostrado de seguidas.

Las negociaciones y su resultado. La renta absoluta del suelo

Las negociaciones se iniciaron inmediatamente después de la IV Conferencia. Pero las compañías petroleras no estaban dispuestas a reconocer a la OPEP como contraparte en éstas, insistiendo que sus concesiones se encontraban en relación individual con cada uno de los países. Por ejemplo, Fouad Rouhani, en ese entonces secretario general de la OPEP, fue recibido en conversaciones, pero sólo en calidad de representante de Irán, mientras las compañías, por su lado, negociaban solamente en nombre del Consorcio Internacional que

operaba en Irán.¹⁷ Su táctica consistía entonces en mostrarse accesible en materias especiales que atañían únicamente al país en cuestión, pero no en lo referente a las Resoluciones de la OPEP, para así ablandar el frente de la organización. A decir verdad, los Países Miembros ya habían previsto este caso con la creación de la OPEP y se habían asegurado mutuamente su solidaridad.¹⁸ Pero no sólo Irán se mostró susceptible a las ofertas correspondientes de las compañías, sino de igual manera Arabia Saudita, Kuwait y Libia. Por ello, en la V Conferencia de la OPEP, en noviembre de 1962, surgieron querellas que la interrumpieron por más de un año, y sólo pudo terminarse en diciembre de 1963, mientras que, de acuerdo a los estatutos, debían realizarse dos conferencias anuales. Rouhani fue relevado de su cargo como secretario general y se nombró un comité adjunto para las negociaciones en curso.

Pero esto ya no pudo cambiar nada; finalmente, cinco de los Países Miembros –Arabia Saudita, Qatar, Kuwait, Irán y Libia– estaban dispuestos a aceptar la muy modesta oferta, muy modesta en comparación a la meta original, mientras los tres miembros restantes Irak, Indonesia y Venezuela, se oponían rotundamente. Pero de estos tres países, solamente Irak se veía directamente afectado, ya que Indonesia se había asegurado, por su propia vía, una participación en los beneficios del 60 por ciento.¹⁹ El interés de Venezuela e Indonesia era entonces indirecto; para estos países se trataba de restringir la competencia de los Estados propietarios con rentas relativamente bajas.

Con ello la organización se encontró en un callejón sin salida, ya que la unanimidad necesaria para cualquier procedimiento no podía ser alcanzada. Solamente vino a recuperar su capacidad de acción cuando los países miembros se pusieron de acuerdo sobre el desacuerdo existente, devolviéndose a todos los Países Miembros su libertad de

17 Para estas negociaciones véase Acosta H., *Análisis...*, t. 2, p. 91, ss. También Rouhani, ob. cit., p. 217, ss.

18 Resolución I.1, párr. 4.

19 No profundizamos en el caso de Indonesia, porque este país siempre se ha mantenido un tanto al margen de la OPEP. Empero, véase Aníbal R. Martínez: *Nuestro Petróleo. Defensa de un recurso agotable*, Ginebra, 1963, pp. 145-66; y Carlson Servinc: *Indonesian's Oil*, Westview Press, 1977.

acción en este asunto y asegurándose, de nuevo, su mutua solidaridad para el futuro.²⁰

Al comienzo de las negociaciones, las compañías petroleras habían ofrecido, primero, garantizar las rentas por barril actuales contra cualquier caída futura de los precios. Poco a poco fueron mejorando su oferta, para finalmente llegar a la siguiente proposición:

1. Los precios cotizados actuales deberían servir, como precio de referencia fiscal, a la recaudación de la renta del suelo, y no los precios cotizados anteriores a agosto de 1960.
2. La exigencia de un impuesto sobre la renta independiente de la regalía se reconoció en principio como justificada, empero la tasa de regalía debía permanecer en un octavo.
3. En 1964 —que sería el primer año de vigencia de la proposición— los países afectados concederían un descuento sobre los precios de referencia fiscal del 8,5 por ciento, que en 1965 y 1966 sería reducido a 7,5 por ciento y a 6,5 por ciento, respectivamente. Posteriormente deberían reiniciarse las negociaciones con miras a eliminar éstos y otros descuentos relacionados con diferencias de calidad del petróleo crudo y de importancia menor, siempre y cuando los precios de realización acusaran una tendencia al alza.
4. Los nuevos acuerdos propuestos se consideraban acuerdos complementarios a los “Acuerdos Principales”, que en caso de disputas estarían sujetos a arbitrajes internacionales, al igual que éstos. Más aún, se señalaba expresamente que los acuerdos complementarios sólo cambiaban algunas cláusulas de los acuerdos principales, además, en una forma que se desprendía de los mismos, es decir, que los cambios de alguna manera se encontraban previstos implícitamente en los acuerdos principales los que, por lo demás, conservaban toda su validez.

Con este último punto las compañías petroleras buscaban asegurarse efectivamente la apariencia de respeto al contrato que le había sido ofrecido por los países propietarios. Por esta razón, en los acuerdos complementarios no se hablaba de “precios de referencia fiscal”, sino simplemente de precios cotizados, ya que justamente el cambio

20 Res. VIII. 49 de noviembre de 1964.

en el contenido debía permanecer oculto detrás de la igualdad formal. Pero, como para nosotros se trata de claridad conceptual, no podemos adoptar el lenguaje de las partes litigantes, determinado por sofisterías jurídicas y consideraciones políticas.

Esta proposición fue aceptada finalmente por los cinco Países Miembros mencionados. En la práctica significó que la renta por barril señalada en el párrafo anterior, de 0,80 dólares en el año 1963, aumentó a 0,829 dólares en 1964 y a 0,842 dólares en 1965; otro aumento de la renta por barril en los próximos años dependería de un desarrollo favorable del mercado. Si comparamos este aumento paulatino a través de varios años a 0,842 dólares con el anhelado 1,04 dólares, tenemos que el resultado, desde el punto de vista cuantitativo, era realmente muy modesto. En cuanto al aspecto cualitativo de estos acuerdos complementarios, Irak señalaba:

... que restringirá la libertad de acción y la soberanía de los Países Miembros fortaleciendo el recurso de arbitraje para arreglar diferencias en vez de someterlas a la jurisdicción nacional, obstaculizando así el libre desarrollo de la Organización.²¹

Por eso Irak denegó estos acuerdos. Pero con su disposición de insistir en sus derechos soberanos y eventualmente adoptar medidas unilaterales, este país se encontraba solo en el Medio Oriente. Sin embargo, en la práctica, estos acuerdos eran igualmente efectivos en Irak, en tanto fuera evidente para la IPC que en cualquier arreglo futuro de las diversas diferencias pendientes —a las que nos referiremos más adelante— tendrían que contar con los pagos retroactivos correspondientes.

La OPEP sostenía estas negociaciones solamente con las grandes compañías internacionales y en la práctica sus antiguas concesiones en el Golfo Pérsico eran las únicas que estaban sujetas a un *fifty-fifty*, calculado sobre la base de los precios cotizados. Después de la Segunda Guerra Mundial los nuevos arrendatarios aceptaron así y todo las condiciones cada vez más ventajosas para el propietario, puesto que la existencia de yacimientos petrolíferos ya estaba comprobada. Estas

21 Rouhani, ob. cit., p. 232.

ventajas consistían en una participación de capital por parte del Estado o una regalía, independiente del impuesto sobre la renta, o ambas al mismo tiempo. En general, a la renta del suelo en estos nuevos arrendamientos continuó pagándose sobre la base de los precios de realización; no obstante siguió siendo relativamente más alta para el arrendatario que en las grandes y antiguas concesiones, si nos atenemos a las cuotas de ganancia. En las últimas, los concesionarios se beneficiaban todavía con una renta diferencial que resultaba de la mayor productividad natural de sus yacimientos en comparación a la de las nuevas concesionarias; al fin de cuentas habían tenido oportunidad por mucho tiempo de seleccionar y quedarse con lo mejor.

En Libia, el nuevo país petrolero, la situación era totalmente diferente. Allí, apenas en 1955 se habían otorgado las primeras concesiones, donde los independientes tuvieron un éxito extraordinario logrando un control de más del 50 por ciento de la producción. Las concesiones estaban sujetas al *fifty-fifty*, calculado sobre la base de los precios realizados. Por eso observamos aquí una situación análoga a la de Venezuela. Por ejemplo, en 1964 la Esso, individualmente el mayor productor del país en ese entonces, vendió su petróleo crudo libio a sus propias filiales a un precio de realización promedio de 2,16 dólares, apenas 6 ¢ menos del promedio de los precios cotizados; en cambio, el segundo productor de Libia, la Oasis, un grupo de compañías petroleras independientes, luchaba por mercados en Europa con un precio de realización promedio de 1,55 dólares. Por eso, el nuevo acuerdo que tomaba los precios cotizados como precio de referencia fiscal para determinar la renta, significaba para la Esso un aumento por barril de pocos centavos, mientras que para los competidores independientes implicaba un aumento de 30 a 40 ¢. No es de extrañar que los independientes se opusieran hasta donde les fuera posible al resultado de aquellas negociaciones, en las que nunca habían tomado parte. Pero cuando Libia preparó en diciembre de 1965 una legislación que contemplaba, en caso de seguir negándose al nuevo arreglo, prohibiciones de exportación y finalmente expropiaciones, los independientes, sin otras fuentes en el Medio Oriente, se vieron obligados a capitular. Ello sucedía en cierta medida con la complicidad del Cartel Internacional del Petróleo, ya que el nuevo arreglo sólo entraría en vigencia en cada país cuando no existiera ninguna otra compañía petrolera a la que se le hubiese concedido condiciones más ventajosas.

Fue así como un país petrolero logró, a la inversa de lo que venía ocurriendo, dividir el frente del capital arrendatario.²²

En este ejemplo vemos también cómo la propiedad de la tierra puede restringir la competencia capitalista sin intervenir directamente en la cuestión del precio de realización o en las decisiones sobre volumen de producción de cada uno de los arrendatarios, es decir, sin tener que intervenir en las actividades empresariales propiamente dichas. Desde luego, éste ya había sido el caso con el *fifty-fifty* tradicional, que sólo permitía al arrendatario la producción al realizar, además de una ganancia media, la ganancia extraordinaria correspondiente. Pero si la competencia lo obligaba a conceder rebajas en los precios, entonces el terrateniente tenía que compartirlas con él. En cambio, con el sistema del precio de referencia fiscal, la competencia capitalista de los productores se vio limitada enteramente a sí misma; cualquier descuento concedido al comprador iba ahora exclusivamente en perjuicio del vendedor. También Venezuela tuvo finalmente que convencerse de este camino. En 1966, el país reformó su legislación impositiva, con el fin de hacer posible precios de referencia fiscal a convenir entre el gobierno y la industria petrolera. Los convenios correspondientes, de cinco años de duración, se celebraron en el año siguiente.²³

A comienzos de 1966 la OPEP exhortó a los Países Miembros afectados a reiniciar negociaciones con las compañías petroleras, con la finalidad de eliminar por completo, a partir de 1967, los descuentos acordados sobre el precio de referencia fiscal.²⁴ Al comienzo, las conversaciones respectivas no tuvieron éxito alguno, ya que las compañías petroleras se limitaban a señalar que los precios de realización seguían en su tendencia a la baja. Pero, con el estallido de la tercera guerra árabe-israelí de 1967, la situación cambió; al fin y al cabo la mayoría de los países miembros de la OPEP eran y son países árabes. De ahí que la nueva situación política creada por esta guerra en el Medio Oriente, a lo cual volveremos en detalle más adelante, llegara a tener hondas repercusiones sobre la organización. En lo que atañe al

22 Para los interesantes enfrentamientos en Libia véase Stocking, ob. cit., p. 375; J.E. Hartshorn: *El petróleo, empresas privadas y gobiernos*, Bogotá, 1967, p. 13; Lutfi, ob. cit., p. 11, ss.

23 Véase Márquez, ob. cit., t. 2, p. 369, ss.

24 Res. XI.71.

precio de referencia fiscal, ahora las compañías petroleras consideraban aconsejable ceder. Propusieron nuevamente disminuir paulatinamente los descuentos sobre los precios de referencia fiscal en el Golfo Pérsico a partir de 1968, para eliminarlos por completo en 1975. En nuestro ejemplo, la renta por barril en el Golfo Pérsico, la cual había aumentado de 0,80 dólares en 1963 a 0,842 dólares en 1966, en 1970 aumentaría a 0,863 dólares, y en 1975 llegaría a 0,91 dólares. Sin embargo, frente al viraje radical que se operó en el mercado y dentro de una situación política que cambiaba rápidamente en el mundo árabe, estos acuerdos iban a caducar en 1970.

Consideremos, en resumen, los resultados obtenidos por la OPEP en el contexto de los años sesenta. El precio realizado promedio de un barril de petróleo del Golfo Pérsico en 1969, se estimaba entre 1,20 dólares y 1,25 dólares, de los cuales 0,85 dólares representaban renta. Como los costos de producción en las grandes y viejas concesiones se estimaban en 0,12 dólares, las ganancias de las compañías petroleras se encontraban entre 0,23 dólares y 0,28 dólares.²⁵ Mientras en este período la renta por barril había aumentado en un par de centavos, las ganancias de los arrendatarios habían disminuido en alrededor de 50 ¢: la baja de los precios recaía íntegramente sobre los arrendatarios. Por cierto, la caída en la tasa de ganancia no era de ninguna manera proporcional a la de la ganancia por barril, lo que se explica por el extraordinario desarrollo de la productividad en esos años. A comienzos de la década, los costos promedio de producción se estimaban todavía en 20 ¢ en comparación a los 12 ¢ del final de la década. La tasa promedio de ganancia de las grandes compañías petroleras internacionales del Medio Oriente, debe haber estado en 1969 todavía en 50 por ciento.²⁶ En la lejana Venezuela, de la cual existen datos completos, las cifras correspondientes para el mismo año, eran las siguientes: el precio de realización promedio del petróleo crudo era de 1,79 dólares, la renta por barril 0,95 dólares; los costos de producción eran de 0,39 dólares y las ganancias de las compañías eran de 0,39 dólares. Las ganancias de las compañías, calculadas por barril, eran

25 Mikdashi, *The Community...*, ob. cit., p. 113.

26 Cf. Johangir Amuzegar: "The Oil Story: Facts, Fiction and Fair Play", *Foreign Affairs*, t. 53, No. 4 julio de 1975.

significativamente mayores en Venezuela que en el Medio Oriente; no obstante, esto no es válido para la tasa de ganancia, debido a la menor productividad natural de los yacimientos venezolanos. En el promedio nacional, la tasa de ganancia alcanzaba el 29 por ciento.²⁷ La distribución de las ganancias en el Medio Oriente estaba por sobre el 75:25; en Venezuela sobre el 70:30; de todas maneras, como puede observarse, aquélla se encontraba muy distante del antiguo 50:50.

Si ya, de por sí, este resultado *cuantitativo* es impresionante, más impresionante aun resulta si se le aprecia *cualitativamente*. En 1959 los países petroleros dejaron atrás las pautas estadounidenses y se enrumbaron hacia nuevas metas con respecto a sus políticas de renta. Al mismo tiempo ofrecían su colaboración al Cartel Internacional del Petróleo así como a EUA en la cuestión de los precios, exigiendo un derecho a voz en el control de producción mundial. No tuvieron noción de la contradicción fundamental implícita en esa política. Ello vino expresarse en la manera como trataron de ponerle fin al mito del *fifty-fifty*, cuidadosamente elaborado por el capital arrendatario internacional como una repartición de las ganancias intrínsecamente justa. Como nuevo mito, le opusieron un *fifty-fifty* más verdadero; por lo tanto, no entendían que se estaban enfrentando radicalmente a la idea de la posibilidad de una repartición ‘justa’ entre la propiedad territorial nacional y el capital internacional. Supuestamente, sólo se trataba de sustituir una repartición dada por otra más justa. En verdad, estas afirmaciones no revestían simplemente un carácter diplomático, sino que expresaban sus propias ilusiones. Esto se comprende si tomamos en cuenta la relación ambigua del capital en general con la tenencia de la tierra. Por ejemplo, la OPEP en su Resolución IV.33 pudo señalar con toda razón que su exigencia de una indemnización por el “valor intrínseco” del petróleo crudo, correspondía a “principios reconocidos y a la práctica generalmente observada en el mundo”. Pero, a pesar de todo, estaba equivocada: el capital reconoce el “valor intrínseco” —como también en general la propiedad privada sobre los recursos naturales— siempre y cuando ello sea inevitable. Por esta misma razón, tampoco se encontraba dispuesto a permitir que los países petroleros tomaran parte en el control de la producción.

27 Petróleo y otros datos estadísticos, año 1970, pp. 140, 189.

Sin embargo, para 1962 ya estaba claro que no se podría llegar a una cooperación en la cuestión de los precios, ni tampoco en lo referente a un control mundial de producción, con el capital arrendatario internacional y EUA. Pese a ello, la OPEP mantuvo íntegramente en su IV Conferencia las metas formuladas en 1959 en El Cairo. En el transcurso de las siguientes negociaciones que resultaron verdaderamente deplorables y dolorosas para la Organización, los países petroleros tuvieron que abandonar para siempre la ilusa política de una posible cooperación. Pero, justamente por ello, estas negociaciones fueron también los dolores propios de un parto, parte del cual la OPEP surgiría como un verdadero cartel de propietarios y como fuerza nueva e independiente en el mercado mundial.

Con este proceso se produjo también el desplazamiento geográfico del centro del acontecer, desde el hemisferio occidental al oriental, tocando a su fin el destacado papel que jugara Venezuela dentro de la OPEP. Con el sistema de precios de referencia fiscal, elaborado por la OPEP sobre la base de las condiciones concretas imperantes en el Golfo Pérsico, la renta del suelo se definió en nítida contraposición a la ganancia de los arrendatarios, antes de que el barril fuera producido y llevado al mercado. La OPEP había creado e impuesto así, una *renta absoluta* frente a los precios en baja. La caída de los precios, si bien no fue detenida, resultó frenada; además, en 1969 ya era previsible el fin de esta caída, dada la renta por barril predeterminedada. La renta absoluta del suelo define así la esencia económica de la OPEP.

Desarrollo general de la OPEP en los años sesenta

El solo hecho de que los más grandes dueños de tierras petrolíferas del mundo se unieran en una organización como la OPEP, significó un cambio fundamental en la correlación de fuerzas entre ellos y el capital internacional arrendatario. Con esta organización los Estados propietarios habían creado una institución que, con una visión mundial, investigaba sistemáticamente todas las cuestiones de interés para dichos Estados; con sus conocimientos, ella podía asistir a cualquier gobierno en cualquier momento. Dicho de otra manera, cada miembro de la OPEP disponía del conocimiento y de la experiencia de todos los países miembros. Ello puso fin a la época en la cual las gran-

des compañías petroleras internacionales usaban sus conocimientos superiores y su múltiple experiencia contra cada país aislado, y así podían aprovecharse del atraso y la inexperiencia de un país en perjuicio de los demás. En adelante, y dondequiera que el capital arrendatario internacional iniciara negociaciones de cualquier índole, bien con la atrasada e inexperimentada Libia o con la avanzada y experimentada Venezuela, frente a su comisión de expertos se encontraba una comisión de expertos de los propietarios, de la misma calidad y con una política previamente concebida. Esto fue definido como la meta más importante de la Organización en la Conferencia fundadora de la OPEP:

El principal objetivo de la Organización será la coordinación y unificación de las políticas petroleras de los países miembros y la determinación de los mejores medios para salvaguardar sus intereses, tanto individual como colectivamente.²⁸

Ocho años después, en 1968, la OPEP había avanzado tanto como para resumir sus experiencias y conocimientos en el orden práctico y teórico, sintetizándolos en una “Declaración sobre política petrolera en los Países Miembros”.²⁹ A esta declaración, concebida sobre la base de diez principios, hay que asignarle una importancia fundamental, ya que se encuentra al final del período en el cual la OPEP había llevado a cabo una exitosa lucha defensiva, y se encontraba al comienzo del período siguiente, marcado por el rápido progreso de la organización. Por ello la siguiente exposición se apoya en dicha resolución para resumir el desarrollo general de la OPEP en los años sesenta.

Renuncia de áreas ociosas de las antiguas concesiones

Las inmensas concesiones que llegaron a abarcar países enteros, constituyeron una condición esencial para la posición monopólica que mantuvieron durante décadas las grandes compañías petroleras internacionales en el Medio Oriente. Las concesiones originales de Irán, Kuwait, Bahrain y Qatar carecían de disposición alguna indicando las

28 Res. I.2.4.

29 Res. XVI.90.

áreas ociosas a las que deberían renunciar progresivamente. En el contrato revisado de la IPC de 1931, tampoco se habla de ello; solamente en el contrato de la Aramco de 1933 se estipulaba que el concesionario debería renunciar a las áreas que no pensaba explorar o explotar, pero la decisión respectiva quedaba al arbitrio del arrendatario. Además, como en ninguna de esas concesiones se había acordado una renta superficial, tampoco existía presión económica alguna en tal sentido. Las grandes compañías petroleras internacionales monopolizaban entonces, con estos contratos de 60 o más años, toda la riqueza petrolera potencial de países enteros, explotando apenas un modesto porcentaje y cerrando así el paso a los competidores.

Por el contrario, los países petroleros estaban interesados en la competencia entre los arrendatarios. Esta competencia podía originar un rápido crecimiento de las exportaciones y, con ello, un aumento correspondiente de sus rentas. Por otro lado, tal competencia podía mejorar las condiciones del arrendamiento para el propietario, provocando un aumento de la renta por barril. Es decir que, en definitiva, el propietario siempre estará interesado en sustraer del arrendatario, para mantenerlas bajo su propio control, todas aquellas áreas que no fueren activamente exploradas o explotadas y que, por lo tanto, no arrojaran renta alguna.

El primer enfrentamiento al respecto se produjo en Persia con la concesión D'Arcy. En la revisión del contrato de 1933, se acordó una reducción de la superficie original de 1.3 millones de km² a 259.000 km². Arabia Saudita fue el siguiente país en negociar sobre este punto en 1948, con el resultado que durante los próximos 22 años se redujeron los 1.3 millones de km² a 600.000 km²; empero, simultáneamente, le fueron concedidos nuevos derechos a la Aramco sobre el área submarina en el Golfo Pérsico. Pero es en Irak donde se llegó al enfrentamiento decisivo en 1961. En las negociaciones en curso desde finales de 1957 entre la IPC y diversos gobiernos de Irak, constituía un punto de importancia la renuncia a las áreas ociosas, como manera de ponerle fin al monopolio de la IPC y sus filiales sobre toda la riqueza petrolera del país.³⁰ Cuando, finalmente, en 1961 fracasaron las negociaciones, el gobierno decretó la devolución del 99,5 por ciento

30 Para este enfrentamiento véase Stocking, ob. cit., p. 200, ss.

de la superficie de la concesión, dejándole a la IPC sólo los dos mil km² donde realmente operaba. La IPC exigió un procedimiento arbitral que el gobierno denegó haciendo hincapié en sus derechos soberanos. Esta disputa no pudo arreglarse durante los años sesenta, causa por la cual Irak acusó la más baja tasa de crecimiento de su producción dentro de los países de la OPEP, con excepción de Venezuela.

Aun cuando Irak fue víctima de represalias, tuvo éxito en el sentido de que todos sus gobiernos subsiguientes, mantuvieron íntegramente estas medidas legales; además, las compañías petroleras se mostraban dispuestas a negociar ahora en los países vecinos respecto a este punto. En Kuwait, apenas seis meses después, la KOC accedió a la devolución del 50 por ciento de la superficie de la concesión para 1962.³¹ Y en marzo de 1963, la Aramco aceptó una reducción inmediata del área de concesión a 324.000 km² y, así mismo, seguir reduciéndola en los próximos treinta años hasta llegarse a los 52.000 km².³² Arreglos similares se produjeron entonces en las demás grandes concesiones.

Todos los nuevos arrendamientos³³ de los años cincuenta y sesenta —otorgados en parte sobre áreas revertidas al Estado— abarcaban superficies más reducidas, además de estipularse la renuncia progresiva de las áreas ociosas. Esta política fue confirmada expresamente por la OPEP, e incluso debía intensificarse:

Renuncia

Se introducirá un programa progresivo y más acelerado de renuncia de áreas de los contratos vigentes. En cualquier caso, el gobierno participará en la escogencia de las áreas que se renuncien, incluyendo aquellos casos en los que la renuncia ya estaba prevista, pero se había dejado a discreción del operador.

Política de renta

Con el sistema de precios de referencia fiscal, la OPEP había desarrollado el instrumental idóneo para su política de renta. Es sola-

31 Kamel S. Sayegh: *Oil and Arab Regional Development*, New York, Praeger, 1968, p. 162.

32 Cattán, ob. cit., p. 11, ss.

33 Estos nuevos arrendamientos, para diferenciarlos de las viejas concesiones, recibían en general el nombre de contratos de servicios.

mente en Irán donde, hasta 1969 y en algunos nuevos arrendamientos, se cobraba la renta del suelo y los impuestos sobre la base de los precios de realización; empero, esto sucedía a cambio de una alta participación en el capital, amén de otras ventajas. Sin embargo, en la Resolución XVI.90 la OPEP afirmó categóricamente que, en definitiva, estos arrendamientos al igual que todos los demás, quedarían sujetos al sistema de precios de referencia fiscal:

Precios cotizados o precios de referencia

Todos los contratos requerirán de la imposición de los ingresos del operador, así como los impuestos y cualesquiera otros pagos al Estado, se basen en precios cotizados o de referencia para los hidrocarburos producidos bajo contrato. *Este precio será determinado por el gobierno...* sujeto a las diferencias de gravedad, calidad y localización geográfica, será consistente con los niveles de precios cotizados o de referencia que generalmente prevalecen para los hidrocarburos en otros países de la OPEP y aceptados por ellos como base para el pago de impuestos.

Con la frase destacada por nosotros, el cartel de los Estados propietarios definió sin adornos su objetivo: una renta absoluta del suelo, determinada por decisión unilateral, libre y soberana. Pero todavía ello no era posible, por lo que enseguida se hacía la siguiente acotación:

Garantía limitada de estabilidad fiscal

El gobierno puede, a su discreción, dar a los operadores una garantía de estabilidad fiscal para un período razonable de tiempo.

Pero no se dejó duda alguna sobre el valor real de esta garantía:

Cláusula de renegociación

1. A pesar de cualquier garantía de estabilidad fiscal que haya sido concedida al operador, éste no tendrá el derecho de obtener ganancias netas excesivamente altas después de los impuestos. Las previsiones financieras de los contratos que actualmente resultan en ganancias netas excesivamente altas serán abiertas a la renegociación.
2. Cuando se decida el inicio de tal renegociación, el gobierno tomará debida cuenta del grado de riesgo financiero a cargo del operador y del

nivel general de ganancias netas en el resto de la industria cuando prevalezcan condiciones similares.

3. En el caso que el operador decline negociar o que las negociaciones no resulten en ningún acuerdo dentro de un período razonable de tiempo, el gobierno hará su propia estimación del monto por el cual las ganancias netas del operador, después de los impuestos, son excesivas, y esa cantidad será pagada entonces por el operador al gobierno.

4. En el presente contexto, “ganancias netas excesivamente altas” significa beneficios netos que después de los impuestos sean significativamente excesivos, durante cualquier período de doce meses, en relación con el nivel de ganancias netas cuya expectativa razonable hubiera sido suficiente para inducir al operador a correr el riesgo empresarial necesario.

5. Al evaluar las “ganancias netas excesivamente altas” de los nuevos operadores, debería darse consideración a su posición general de competitividad frente a los operadores ya establecidos.

La OPEP estaba empeñada en transformar toda ganancia extraordinaria en renta del suelo; al capital arrendatario sólo le correspondía, como capital, la cuota de ganancia usual mínima en este tipo de negocio. Esta última se define impecablemente, desde un punto de vista teórico, en el párrafo 4), antes citado.

Avance de los países petroleros en la producción

La participación del Estado propietario en el capital de la compañía arrendataria, se pudo observar, por primera vez, después de la Segunda Guerra Mundial, en los dos nuevos arrendamientos de la Zona Neutral. En ese entonces se trataba de una participación del 15 por ciento y 25 por ciento, respectivamente; en la concesión de la ENI en Irán, en 1957, ya se trataba del 50 por ciento. Esta participación la iba a administrar la compañía petrolera nacional.

En 1959, en el Pacto de Caballeros de El Cairo, los integrantes acordaron que todos los países petroleros deberían fundar una compañía nacional, lo que efectivamente se hizo en el transcurso de los años sesenta, en todos los Países Miembros, con la excepción de Qatar y la Unión de Emiratos Árabes.³⁴ Tales compañías se transformaron

34 La Unión de Emiratos Arabes –antigua Abu Dhabi– ingresó a la OPEP en 1967.

en una necesidad objetiva por cuanto los países petroleros ya no se contentaban con el rol pasivo de simples perceptores de una renta, sino que se preparaban para someter a los arrendatarios a un control global, incluyendo las decisiones empresariales fundamentales como los son los precios y el volumen de producción.

Como instrumento de la política petrolera de los Estados propietarios era necesario que estas compañías petroleras nacionales acumularan experiencia empresarial en todos los campos y en todos los detalles del negocio, lo que era posible con una producción relativamente modesta. Los países petroleros, dada la situación en el mercado mundial, no podían estar interesados en un rápido crecimiento de la producción de estas compañías. Como no disponían de una red de distribución internacional hubieran contribuido, con sus descuentos para conquistar mercados, a la caída de los precios.

A las compañías nacionales les correspondía un papel particular en los nuevos arrendamientos. Se encontraban en condiciones de estimar con mayor precisión la renta potencial de las tierras a arrendar, realizando investigaciones previas, exploraciones superficiales, etc. Con ello, el propietario ya no dependía exclusivamente de la información que pudiera proporcionarle la competencia entre los arrendatarios potenciales. Finalmente, estas compañías podían imponerse como socios obligados al arrendatario. Se resolvía así el problema de la comercialización: el socio extranjero, en caso de necesidad, tenía que poner a disposición de la compañía petrolera nacional, las correspondientes capacidades de sus redes de procesamiento y distribución. Durante los años sesenta, en todos aquellos países petroleros donde se contaban ya con una producción desarrollada, se exigió una participación de capital en los nuevos arrendamientos. Esta participación, hacia el final de la década, era generalmente de un 50 por ciento.³⁵ Solamente en los nuevos países petroleros africanos se otorgaron, todavía a comienzos de los años sesenta, arrendamientos sin participación en el capital.

La participación de la compañía petrolera nacional en el capital, como ya se ha dicho, sólo se hacía efectiva en caso de resultar exitosa

35 Para todos estos arrendamientos véase Sam H. Schurr y Paul T. Homan: *Middle Eastern Oil and the Western World*, New York, 1971, p. 127, ss.

la exploración. En general, la parte del socio extranjero se encontraba afecta a una tasa de impuesto sobre la renta del 50 por ciento –ya fuera sobre la base de los precios cotizados o bien a los precios de realización– junto a lo cual, en algunos casos, se cobraba por separado una regalía de un octavo. La participación estatal en los beneficios, en el caso de una participación de capital del 50 por ciento, quedaba así en un 75 por ciento como mínimo. Empero, una parte de ella no correspondía a renta del suelo ni impuestos, sino que representaba intereses del capital invertido. Además, en un análisis más exhaustivo de estos arrendamientos, habría que tomar en cuenta los pagos de primas, frecuentemente muy altos, así como los beneficios derivados por la devolución planificada de tierras ya exploradas.

Cabe señalar, como curiosidad, aquellas concesiones que fueron otorgadas, por ejemplo en 1967 y 1969, en la Unión de Emiratos Árabes y en Libia, respectivamente. Allí se acordó una regalía de un octavo, un impuesto sobre la renta del 50 por ciento y una participación en el capital del 50 por ciento. Si tomamos en cuenta el origen histórico de la regalía de un octavo, como aproximación a un *fifty-fifty*, nos encontramos con que para el capital arrendatario se produjo una fatal analogía con la serie geométrica de $1/2 + (1/2) \times (1/2) + (1/2) \times (1/2) \times (1/2) + \dots$ convergente hacia 1. En esta perspectiva histórica se hace particularmente evidente la tendencia de los países petroleros hacia una apropiación total, no sólo de toda ganancia extraordinaria, sino simplemente de toda ganancia y, en consecuencia, de todo el negocio.

Fuera de unas pocas excepciones que examinaremos más adelante, el status jurídico de estos nuevos arrendamientos correspondía en general al de las concesiones tradicionales. Se preveían arbitrajes, se fijaban contractualmente todos los tributos, etc. La característica más importante de estas nuevas concesiones, comparadas con las antiguas, consistía entonces en la participación de capital, con lo cual el Estado propietario adquiría por lo menos un derecho a voto en todas las decisiones empresariales de su arrendatario y, con ello, también sobre las dos variables decisivas: el precio y el volumen de producción.

La política de desplazar paso a paso a los arrendatarios y productores extranjeros por capital estatal fue confirmada con decisión en la “Declaración sobre política petrolera de los Países Miembros” de la OPEP:

Modalidad de desarrollo

1. Los gobiernos de los países miembros se esforzarán, en la medida de lo posible, por explorar y desarrollar sus recursos de hidrocarburos directamente. El capital, los especialistas y la promoción de los canales de mercadeo requeridos para ese desarrollo directo pueden ser complementados cuando sea necesario con fuentes alternativas, sobre una base comercial.
2. Sin embargo, cuando el gobierno de un país miembro no sea capaz de desarrollar sus recursos de hidrocarburos directamente, puede celebrar contratos de varios tipos según los defina su legislación, pero sujetos a los presentes principios, con operadores del exterior por una remuneración razonable y tomando en cuenta el grado de riesgo envuelto. Bajo un arreglo de tal naturaleza el gobierno tratará de retener la mayor medida posible de participación y de control sobre todos los aspectos de las operaciones.

En este último caso se trataba nada más que de soluciones transitorias:

3. En cualquier caso, los términos y condiciones de tales contratos estarán abiertos a la revisión durante intervalos predeterminados, según lo justifiquen los cambios en la situación. Dichos cambios en la situación deberían dar lugar a la revisión de los acuerdos de concesiones existentes.

Con la última observación se confirma lo que ya hemos señalado varias veces, que las mejores condiciones pactadas en nuevos arrendamientos inevitablemente tenían que repercutir sobre los viejos arrendamientos.

Irak fue el primer país que presentó reclamos en tal sentido. A raíz de la concesión italiana en Irán y de una concesión a una compañía japonesa sobre el área submarina continental de la Zona Neutral en la parte correspondiente a Arabia Saudita, ambas otorgadas en 1957, el gobierno de Irak solicitó inmediatamente una revisión de los contratos de concesión de la IPC. Por un lado, esperaba lograr una participación porcentual mayor en los beneficios pero, por el otro lado, aspiraba a una participación de capital. En lo que a esto último se refiere, invocó el acuerdo de San Remo de 1920, donde se había prometido a Irak una participación del 20 por ciento en el capital de todas las futuras compañías petroleras privadas. Esta promesa se había plasma-

do efectivamente en el contrato de concesión de la IPC de 1925, donde se le concedía a Irak esta participación, siempre y cuando la IPC emitiera acciones públicamente lo que, desde luego, nunca ocurrió. Irak exigía ahora esta participación del 20 por ciento como mínimo. Las negociaciones no llevaron a resultados positivos en este punto ni tampoco en lo referente a áreas ociosas, por lo que el gobierno finalmente contestó en 1961 con el ya mencionado decreto que privaba a la IPC del 99,5 por ciento de la superficie de sus concesiones.

Una cláusula igualmente inefectiva, sobre una posible participación de 20 por ciento en el capital, se encontraba en el contrato de concesión de la Aramco. La OPEP tomó estos dos contratos como punto de partida para exigir en general una participación de capital en todos los arrendamientos existentes:

Participación

Cuando no exista una previsión para la participación gubernamental en la propiedad de las compañías titulares de concesiones bajo cualquiera de los actuales contratos petroleros, el gobierno puede adquirir una participación razonable sobre la base del principio de los cambios en la situación. Si tal previsión existe actualmente pero es eludida por los operadores respectivos, la tasa prevista servirá de base mínima para la participación que se adquiriera.

Entonces, la meta declarada de la OPEP consistía en una participación mínima de capital del 20 por ciento en *todos* los arrendamientos existentes. Desde luego, esto era sólo el punto de partida como lo señaló expresamente Yamani, ministro de Petróleo de Arabia Saudita y principal propulsor de esta política. Por este camino, paso a paso y sobre la base de la asociación en el ámbito de capital, los países de la OPEP ganarían finalmente el control de la producción misma.³⁶

Precios de referencia fiscal, con los cuales se determina la renta por barril, y participación de capital, con lo que se tomaría el control sobre el volumen de producción, constituyan las dos líneas fundamentales de la política de la OPEP; la renta por barril y el volumen de

36 Véase Ahmed Zaki Yamani: "Participation versus Nationalization: A Better Mean to Survive", en Zuhayr Mikdashy: *Continuity and Change in the World Oil Industry*, Beirut, 1970.

producción conjuntamente determinan la renta del suelo correspondiente a cada país.

Conservación

Para una explotación capitalista óptima de los yacimientos, las condiciones eran ideales en los países petroleros, debido a la propiedad estatal y a las grandes extensiones de sus arrendamientos. En estas condiciones, la conservación del petróleo no podía ser consigna del capital. En cambio, sí podía colocarse al servicio de la propiedad nacional estatal. Se trataba de proponer una explotación óptima de los yacimientos, óptima desde el punto de vista de la renta. Por un lado, esto significaba que los arrendatarios eran obligados a una inversión intensiva de capital en los yacimientos, para elevar el grado de recuperación hasta donde ello fuera posible; los propietarios se interesaban, como es lógico, en inversiones adicionales del arrendatario mientras arrojaran una renta absoluta, más allá de los meros costos de producción. Corresponde al interés del terrateniente que en todos los nuevos arrendamientos se fijara un volumen mínimo de inversión, al cual tenía que comprometerse el arrendatario. Pero, por otro lado, como ya hemos señalado en el ejemplo de EUA, el grado de recuperación es determinado también por la velocidad de la explotación del yacimiento, ya que de ella depende si la pérdida de gas —que mantiene la presión— será menor o mayor. Aunque, naturalmente, esto es válido sólo dentro de ciertos límites, de todas maneras podemos asegurar lo siguiente: mientras el capital del arrendatario, independientemente de su utilización, se desgasta por el mero correr del tiempo, no sucede lo mismo en el caso de los yacimientos; una explotación óptima, desde el punto de vista de la renta, es entonces más lenta que una explotación óptima desde el punto de vista capitalista. Y ¿cuál medida puede justificarse mejor como política conservacionista que la de limitar la producción?

En los países petroleros, el Estado tenía que contraponer su propia versión sobre la conservación del petróleo frente al capital arrendatario. Esto se enunció lacónicamente en la Resolución XVI.90, con las siguientes palabras:

Conservación

Se requerirá a los operadores conducir sus operaciones de acuerdo con

las mejores prácticas de conservación, tomando en cuenta los intereses del país a largo plazo.

Para este fin, el gobierno formulará instrucciones escritas detallando las reglas de conservación que deberán seguir todos los operadores dentro de su territorio.

Ganancias extraordinarias, soberanía y renta del suelo

En razón de la independencia política del país, de su estado de desarrollo y de otros factores, todos los arrendamientos en Venezuela estuvieron sujetos, desde el comienzo, a la legislación y jurisdicción nacionales. Dentro de este marco, las compañías petroleras buscaban interpretar el doble rol del Estado —como propietario y como soberano— en el sentido que sus compromisos contractuales como propietario deberían tener efecto limitante sobre su rol soberano. Intentaban hacer aparecer los contratos de arrendamiento como contratos de derecho privado, entre socios iguales, con lo que todas las condiciones legales que afectaban sus concesiones deberían permanecer inalterables por el período de treinta a cincuenta años.

Con la reforma de 1943 el gobierno venezolano les hizo frente mediante una negativa rotunda. Clasificó las concesiones como contratos de Derecho Público, con lo cual quedaban afectos al derecho administrativo, más favorable para el socio estatal pues, en ciertos casos, hacía posible cambios unilaterales en el contrato. Además, insistió en sus derechos soberanos, ante todo en la cuestión de los impuestos generales. No obstante, como hemos visto, las compañías petroleras trataron una y otra vez de hacer valer su punto de vista. Esta actitud obedecía a las ganancias extraordinarias que acaecían en la producción petrolera y a la inequívoca tendencia del Estado de recabarlas por completo. Si el Estado se encuentra en plena posesión de sus derechos soberanos, entonces jurídicamente nada puede oponerse a que ello se logre enteramente.

Sin embargo, en la práctica no resulta claro lo que constituye ganancias extraordinarias en un año determinado, ya que el capital realiza una ganancia media, al acusar en años prósperos una tasa de ganancia superior a la promedio, para compensar la tasa de ganancia por debajo del promedio en los años malos. Por lo tanto, los arrendatarios no podrían ni siquiera realizar una ganancia media si el Estado recabara cada año las ganancias extraordinarias; el capital

arrendatario, al defender sus ganancias extraordinarias, defendía también su ganancia media.

Es digno de ser destacado que esta problemática fue planteada desde la oposición por el partido populista Acción Democrática ya en 1943, es decir, desde el momento mismo en que el problema se planteó objetivamente. Pérez Alfonzo, su vocero en el parlamento, que más tarde sería ministro de Fomento y ministro de Minas e Hidrocarburos, sostuvo una doctrina que en su forma más desarrollada se convertiría en la base ideológica de la política petrolera de la democracia venezolana en general. Consistía simplemente en una analogía entre el rol que juega el Estado respecto a la industria petrolera, con el rol que adopta respecto a un servicio público.³⁷

Para aclarar esta analogía, tomemos por ejemplo el servicio de energía eléctrica que constituye siempre, por motivos obvios, un monopolio local, con lo cual la competencia capitalista no puede ejercer su función contralora sobre los precios. Esto hace necesaria la intervención estatal. Ésta puede traducirse, en caso extremo, en que el mismo Estado tome en sus manos la construcción y operación de centrales de energía eléctrica y el desarrollo de la red de distribución. En otros casos, el Estado deja esta actividad al capital privado, pero sujetándola a un permiso previo, esto es, a una concesión.³⁸ El permiso correspondiente obliga al concesionario a abastecer el mercado a precios razonables pero, al mismo tiempo, se le garantiza un monopolio absoluto. Esto quiere decir que el Estado interviene en este caso en la cuestión de los precios para impedir ganancias monopolistas, pero por esta misma causa, el Estado debe reconocer al concesionario, el derecho especial a una ganancia media; por ejemplo, en el caso de subir los costos de producción tiene que autorizarle un aumento en los precios o tarifas.³⁹

De esta analogía sus autores concluyeron la obligación del gobier-

37 Véase Acción Democrática..., ob. cit. Pérez Alfonzo desarrolla detalladamente esta doctrina en su libro *El pentágono*..., ob. cit., p. 121, ss.

38 El hecho de que tanto el suministro de electricidad como la explotación minera se base en el derecho venezolano, en concesiones, no es ninguna coincidencia y se explica históricamente. Cuando los yacimientos constituyen una propiedad libre se trata, efectivamente, de concesiones y no de arrendamientos.

39 Pérez Alfonzo mismo ha hecho uso de las compañías de electricidad para ilustrar esta analogía. Véase Juan Pedro Pérez Alfonzo: *Rescatemos el poder tarifario*, Guarenas, 1970.

no venezolano de recabar toda ganancia extraordinaria de su arrendatario; al revés, de ella derivaban un derecho especial de las compañías petroleras a una ganancia media.⁴⁰ Con el desarrollo de la política petrolera venezolana, esta analogía se hizo extensiva a los nuevos aspectos que surgieron con la intervención del Estado.

La diferencia en el contenido, para nosotros, es que en el caso de un servicio público, que abastece naturalmente el mercado nacional, la intervención estatal se propone, en lo posible, lograr una distribución equitativa del plusvalor dentro de la clase capitalista nacional, mientras que en el caso de la industria petrolera, orientada hacia la exportación, esta clase capitalista nacional, como propietaria común de los yacimientos, trata de asegurarse una participación lo más alta posible en la distribución internacional de plusvalor. Esta diferencia se evidencia de inmediato en la aplicación práctica de esta analogía; el Estado no se opone aquí a las ganancias extraordinarias, bajando los precios, sino todo lo contrario, como quedaría claramente demostrado con el tiempo. No obstante las diferencias radicales de contenido, esta analogía formal podía suministrar ciertas líneas directrices a la política petrolera de la democracia venezolana. La intervención estatal se orientaba así en el ejemplo de países más desarrollados. Ello la justificaba y, al mismo tiempo, la saneaba del olor a socialismo que generalmente ha acompañado a esta política. Además, a través de esta analogía se destacaban también sus límites. De esta manera, por ejemplo, se le aseguró al capital arrendatario extranjero un tratamiento justo, capitalistamente justo; su derecho a una ganancia media no sólo no fue puesto en tela de juicio, sino que fue decididamente confirmado. Con el fin de evitar malentendidos, queremos destacar nuevamente que con esta analogía se trataba de una doctrina a la cual correspondía una definida función política e ideológica y no de una doctrina jurídica positiva. Lo que constituye un servicio público en Venezuela es decidido por el legislador mediante una declaración correspondiente. Así tenemos que con la reforma de 1943, siguiendo el ejemplo estadounidense, los oleoductos fueron declarados servicio

40 Con este argumento la industria petrolera venezolana quedó exceptuada, efectivamente, de un aumento general de impuestos en el año 1961. Véase Pérez Alfonzo, *El pentágono...*, ob. cit.

público, no así las otras fases de la industria petrolera como la producción y la refinación. Hasta hoy en día no ha habido cambios al respecto.

La misma doctrina ha sido sostenida por la OPEP en varias oportunidades; así, por ejemplo, en la citada Resolución IV.32, con la cual se iniciaron las negociaciones para la transformación del precio cotizado en precio de referencia fiscal, en el párrafo 5) de su preámbulo se dice:

Que teniendo la industria petrolera las características de empresa de utilidad pública,⁴¹ los países miembros no pueden permanecer indiferentes, en lo que respecta a un factor tan vital de la industria como es el precio del petróleo.

En todas partes, en congresos petroleros árabes, en diferentes escritos, etc., se ha hecho uso de esta analogía para justificar la política petrolera estatal. Empero aquí cumplía además con otra función, que no le correspondía en Venezuela.

Debido al relativo atraso de los demás países petroleros, los contratos de concesión se encontraban sujetos a una jurisdicción de arbitrajes internacionales que, más allá de la letra del contrato, tenían que basarse en los principios de derecho comunes a ambas partes así como en los principios generales del derecho de las naciones civilizadas.⁴² Aquí la pretensión de las compañías petroleras, de que los contratos de concesión constituirían contratos de derecho privado, firmado entre partes contratantes iguales en todo sentido, era realidad. Con ello los Estados propietarios se vieron obligados a llevar su lucha por la independencia nacional y soberanía estatal, también al nivel de principios legales generales.

Para poder imponer cambios fundamentales en las relaciones contractuales existentes, ya en los años veinte Irán invocó el principio de cambios en la situación, por lo que se entendía —muy generalmente— el desarrollo político y económico del país. Además, los países petro-

41 Quiere decir servicio público; se trata aquí de una traducción defectuosa del término inglés *public utility*.

42 Véase Gunter Mulack: *Rechtsprobleme der Erdölkonzeptionsabkommen im Nahen Osten*, Göttingen, 1972; Henry Cattán: *The Law of Oil Concessions in the Middle East and North Africa*, New York, 1967.

leros, en caso de litigios jurídicos, sostenían que los contratos de concesión constituían contratos de derecho público o administrativo, con lo cual querían que se aplicara en particular, el derecho administrativo francés, ventajoso para el contratante estatal. Como en ese derecho le correspondía al Estado la posición más privilegiada al tratarse de una concesión de servicio público, los países petroleros del Medio Oriente sostenían frecuentemente la posición legal de que en el caso de la industria petrolera no sólo se trataba de un caso análogo, sino que debía ser catalogada positivamente como servicio público. Vemos entonces que esta posición jurídica era, de acuerdo al marco legal dado de los contratos de concesión, el mejor sustituto disponible para los derechos soberanos que le eran negados al contratante estatal; Venezuela no necesitaba de tal sustituto.

Sin embargo, esta posición jurídica no gozó de mucho éxito. Por ejemplo, fue sostenida por Arabia Saudita en un litigio con la Aramco. El laudo arbitral trajo una derrota del Gobierno:

Siendo la concesión de la Aramco una concesión de explotación de riquezas públicas, de carácter contractual y no una concesión de servicios públicos, los derechos y obligaciones de la compañía concesionaria tienen el carácter de derechos adquiridos y no pueden ser modificados sin su consentimiento por el Estado que ha otorgado la concesión.⁴³

Este laudo arbitral de 1958 no impidió, por supuesto, que los países petroleros continuaran sosteniendo tal posición jurídica, aunque tanto en la OPEP como en Venezuela sólo tuvo una significación política e ideológica.⁴⁴

Durante los años sesenta solamente Irak quería insistir directamente en sus derechos soberanos, tratando de imponer dentro

43 "Sentence arbitrale rendue le 27 août dans l'affaire entre l'Arabie Saoudite et l'Aramco par trois arbitres sous la présidence du Professeur Sausser-Hall", *Revue Critique du Droit International Privé*, No.2, 1963, p. 361.

44 Así, por ejemplo, todavía en 1970 Rouhani, un ex Secretario General de la OPEP, señalaba: "No es necesario destacar especialmente que los Estados que son los propietarios legales de los recursos petroleros, así como los guardianes del interés público, tienen el deber de regular la industria petrolera, que tan obviamente constituye un servicio público en todas sus fases y desde todos los puntos de vista." *Ob. cit.*, p. 54.

de la OPEP una política correspondiente. Para ello podía contar con las simpatías de la lejana Venezuela y también de la igualmente lejana Indonesia, pero no así con la de los demás países miembros de la OPEP, mucho más cercanos geográficamente. Para ello, por un lado, existían importantes motivos políticos, propios de la región. Irak había puesto un fin sangriento a la monarquía en 1958, mientras que todos los demás países petroleros del Medio Oriente y Libia, ubicada en Noráfrica, seguían teniendo estructuras políticas de origen feudal. Además, con la sola excepción de Irán, todos eran países árabes, de manera que tenían toda la razón en temer al Irak republicano de orientación panarábica. Más aún, cuando Gran Bretaña puso fin, en 1961, al acuerdo de protectorado concluido en 1899 con el jeque kuwaití de entonces, y reconoció a este territorio como Estado independiente, Irak anunció su derecho histórico sobre Kuwait, como parte de su territorio nacional. Para impedir una posible invasión, el gobierno kuwaití pidió de inmediato ayuda a las tropas británicas. Irak, de su lado, dejó de asistir a varias conferencias de la OPEP ya que, según su apreciación, ello hubiera podido interpretarse como un reconocimiento a la existencia independiente de Kuwait. Pero ello no afectaba mayormente la labor de la OPEP, ya que Irak aprobaba en ausencia todas las resoluciones tomadas en estas conferencias.

Irak se encontraba entonces en completo aislamiento político en lo que respecta a los países petroleros vecinos miembros de la OPEP; aunque fuera por esta sola razón era de esperarse que no podrían consentir en una política petrolera encabezada por Irak. De cualquier manera, tenían que contraponer una política petrolera propia. Pero, efectivamente, además hubo diferencias de fondo. Como se desprende de toda nuestra exposición, la cuestión de los derechos soberanos de los Estados petroleros propietarios constituía el punto decisivo que implicaba un cambio radical y fundamental en la relación entre la propiedad nacional estatal y el capital internacional. De ahí que plantear directamente esta cuestión hubiera significado, necesariamente, una confrontación violenta con el capital arrendatario internacional y los intereses consumidores. Esta confrontación, así lo había enseñado el ejemplo de Irán, estaba unida a grandes riesgos económicos, sociales, políticos y, finalmente, militares. En ese momento ninguno de estos países se encontraba dispuesto a ello. Y justamente, para evitar un choque frontal y con miras a las sobrecapacidades en el mundo y

las amenazas de la IPC de recortar la producción, Irak repetidamente tuvo que consentir en arreglos prácticos, aunque verbalmente siguió insistiendo en sus derechos soberanos y, por esta razón, no fue posible subsanar formalmente los mencionados litigios a lo largo de toda la década del sesenta.⁴⁵

Para esos países se planteaba una política petrolera evolutiva, que avanzara paso a paso. La misma comprendía la introducción de cambios progresivos y la utilización de diversos mecanismos de presión así como de negociación, eludiendo el cuestionamiento de la jurisdicción internacional *de jure*, mas socovándola *de facto*. En efecto, la cuestión de los derechos soberanos era tan delicada —donde lo menos importante no era precisamente el vacío de un cuadro jurídico adecuado dentro de esos países— que durante los años sesenta reinó una política muy prudente, aun respecto a los nuevos arrendamientos. Lo que se exigía no era precisamente soberanía, sino una participación en el capital.

Pero aquella exigencia también estaba planteada a mediados de los años sesenta. En 1965 se llegó a convenir un contrato de arrendamiento en Arabia Saudita entre la compañía petrolera nacional Petromin y la Auxirap, una filial de la ERAP francesa con participación norteamericana, donde la tasa del impuesto sobre la renta del 50 por ciento no era contractual, sino que era determinada única y exclusivamente a través de la ley de impuesto sobre la renta de Arabia Saudita. De igual manera, todas las diferencias se aclararían a través de juicios arbitrales de carácter exclusivamente nacional. En 1967 se llegó a otros dos arrendamientos de este tipo, con la compañía italiana AGIP y la norteamericana Sinclair-Notamos.

Estos eran, fuera de Venezuela, los primeros tres arrendamientos que se regían por la legislación y jurisdicción nacionales.⁴⁶ En el futuro deberían llegar a convertirse en algo normal, como se anunció con precaución en la Declaración sobre política petrolera en los países miembros de la OPEP:

Arreglo de disputas. Cuando no se establezca lo contrario en el sistema legal de un país miembro, todas las disputas que surjan entre el gobierno

45 Para una exposición detallada véase Stocking, ob. cit.

46 Cf. Mustafa El-Sayed: *L'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole*, Ginebra, 1967, p. 72, ss.

y los operadores caerán exclusivamente dentro de la jurisdicción de las cortes nacionales competentes o de las cortes regionales especializadas, según y cuando éstas se establezcan.

Si miramos en retrospectiva los diversos principios de la política petrolera de los países miembros de la OPEP, vemos en la Resolución XVI.90 que, en todas partes y en todos los asuntos, se reconocen en principio, por un lado, las obligaciones contractuales, derechos adquiridos, etc. para el presente y el futuro pero al mismo tiempo, por otro lado, son declarados nulos. Esto correspondía a la doctrina de la “soberanía permanente” a la cual se aludía en el preámbulo de la Declaración Política:

... el derecho inalienable de todos los países a ejercer una soberanía permanente sobre sus recursos naturales, en el interés de su desarrollo nacional, es un principio de derecho público universalmente reconocido y ha sido reafirmado repetidamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas...

... con el fin de asegurar el ejercicio de una soberanía permanente sobre los recursos de hidrocarburos, es esencial que su explotación debería dirigirse a asegurar el mayor beneficio posible para los países miembros...

La doctrina de “soberanía permanente” significaba, sin duda, un gran progreso en comparación con la de “servicio público”. Con ello, la política de los países petroleros, coherente con la reivindicación de que una riqueza natural nacional debería estar al servicio de los intereses nacionales, ya no se fundamentaba en una doctrina elaborada en los países capitalistas desarrollados, sino que ahora, con autoconciencia, se justificaba por la existencia estatal independiente y los intereses económicos particulares de los países afectados. Empero, todavía la OPEP no se atrevía a exigir simplemente soberanía, ya que “soberanía permanente” obviamente es tan sólo un derecho permanente a negociar y renegociar los más diversos aspectos de los contratos de arrendamiento existentes, en circunstancias continuamente cambiantes a favor de los Estados propietarios.⁴⁷ Sin embargo, en perspectiva histórica,

47 Cf. el estudio de Muhamed A. Mughraby: *Permanent Sovereignty over Oil Resources*, Beirut, 1966.

ya era evidente el desarrollo incontenible hacia una política petrolera soberana de los países miembros de la OPEP.

Resumen y panorama

La OPEP surgió en el momento en que estaba deshaciéndose el nexo histórico de los precios del petróleo crudo en el mercado mundial con los precios de EUA, con lo que tenía que surgir en el mercado petrolero mundial un nivel de precios autónomo. Los Estados petroleros propietarios tuvieron que abocarse así al problema de crear una renta absoluta, lo que sucedió a través del sistema de precios de referencia fiscal. Este hecho objetivo se reflejó, en lo ideológico, en la discusión sobre la forma de contabilizar la regalía, exigiéndose una indemnización por el “valor intrínseco” del petróleo, es decir, se exigió una renta *per se*, o sea, una renta absoluta. El resultado global fue que los países petroleros pudieron mantener, en lo esencial, su renta por barril proveniente de los años cincuenta, contra los precios en baja de los años sesenta; el rápido aumento de las exportaciones significó entonces un aumento correspondiente en el total de sus rentas. La caída de los precios fue a cargo exclusivo del capital arrendatario. Empero, en lo que a tasas de ganancia se refiere, éste pudo defenderlas, en buena parte, por el desarrollo significativo de la productividad a lo largo de esa década.

Venezuela perdió muy tempranamente el papel directriz que había asumido al principio dentro de la OPEP. La política sustentada por este país soberano y avanzado, particularmente en lo referente a un control internacional de producción, no era apropiada para los demás países miembros, con sus serias limitaciones en sus derechos soberanos; por ello tuvieron que desarrollar su propia política.⁴⁸ Al mismo tiempo, Venezuela también perdió importancia como país pro-

48 “En mis señalamientos sobre los problemas de la OPEP relacionados con la necesidad de enmiendas financieras y la revisión de disposiciones legales anormales en los acuerdos petroleros, debido a muchos motivos debería haber excluido, desde luego, a Venezuela. Muchos de los problemas discutidos se refieren exclusivamente a los países del Medio Oriente ya que en Venezuela han sido solucionados en buena medida. Allí el gobierno, hasta cierto punto, juega un papel paternalista frente a las compañías petroleras; y las empresas petroleras y las actividades petroleras en aquel país no gozan en su conjunto de privilegios que no fueran

ductor: en 1960, año de la fundación de la OPEP, el país aportaba un tercio de la producción de la OPEP, pero tan sólo un sexto en 1970.

En la *Declaración Política* de 1968, la OPEP resumió toda la experiencia histórica de los países petroleros en sus enfrentamientos con el capital arrendatario internacional, condensándola en diez principios para su política petrolera futura. Por ello, esta Declaración abarca todos los aspectos relevantes de la correlación de fuerzas entre la propiedad territorial nacional y el capital internacional e impresiona tanto por su consistencia lógica como por las metas radicales que se planteaba alcanzar progresivamente. La experiencia histórica había enseñado hacía tiempo que a una declaración como esa, por parte de los países petroleros, seguirían los hechos correspondientes. Seguían vigentes los factores fundamentales que resultaban en un cambio continuo de aquella correlación de fuerzas en favor de los países petroleros. Las exploraciones a escala mundial durante los años sesenta por nuevas reservas petroleras, sólo trajeron la confirmación de que ellas se encontraban justamente en los países petroleros existentes o en países del Tercer Mundo que entonces se convertían en países petroleros y que, finalmente, ingresaban a la OPEP. En 1970 el 73 por ciento de las reservas petroleras probadas del mundo –543.6 mil millones de barriles– se encontraban en territorios de la OPEP. Geográficamente, la producción se desplazaba cada vez más a favor de ésta. De la producción mundial de 20.9 millones de b/d, la OPEP producía en 1960 el 41,5 por ciento, EUA el 33.6 por ciento, la URSS el 14.1 por ciento, y el resto el 10,8 por ciento. Diez años más tarde, en 1970, la producción mundial había aumentado a 45.7 millones de b/d, de los

asequibles a otros sectores comerciales o industriales. Las actividades petroleras, tanto las extranjeras como las nacionales, están sujetas a las leyes del país y pagan todos los impuestos considerados adecuados por el gobierno y que impone generalmente a todos los sectores sin discriminación. Si surgen desavenencias entre los operadores petroleros y las autoridades gubernamentales, éstas son tratadas como asuntos corrientes y llevados a las cortes nacionales... El gobierno venezolano está en condiciones de recomendar cualquier nivel de impuesto sobre la renta que desee sin tener antes que contar con la aprobación de los operadores extranjeros, como ocurre en el Medio Oriente. En general, el gobierno venezolano se encuentra, por lo tanto, libre de cualquier limitación en su autoridad para formular la política petrolera de la Nación con respecto a los acuerdos existentes para la explotación del petróleo.” Lutfi, ob. cit., p. 72.

cuales la OPEP producía el 51 por ciento, EUA el 21,1 por ciento, la URSS el 15,4 por ciento, y el resto producía el 12,5 por ciento. El fortalecimiento de la posición de poder del cartel de los Estados petroleros que se desprende de estas cifras todavía no había podido manifestarse ya que la coyuntura en el mercado mundial le era adversa; por ello la OPEP surgiría como nuevo factor de poder, repentinamente, con el próximo cambio coyuntural.

Por lo demás, el desarrollo político corría paralelo a este aumento de poder como cartel de propietarios. La lucha de los países del Tercer Mundo por su independencia nacional y por su soberanía conoció un extraordinario impulso durante los años sesenta y, con ello, la dominación imperialista entró en un período de decadencia. En este sentido habría que nombrar a Argelia como ejemplo sobresaliente entre los países petroleros. Después de una guerra sangrienta se independizó de Francia apenas en 1962, ingresando a la OPEP en 1969. Sin embargo, por razones obvias, el conflicto árabe-israelí fue de enorme importancia para la OPEP en su conjunto, pues en él se encontraban hondamente involucradas —y aún lo están— tanto Inglaterra como EUA y también Holanda. Estos eran justamente los más importantes países de origen en cuanto al capital arrendatario internacional. Por ello, con posterioridad a la tercera guerra árabe-israelí de 1967, que tuviera un desenlace tan humillante para el mundo árabe y que terminó con la ocupación de nuevos territorios por parte de Israel, se vislumbraba una nueva coyuntura para la OPEP también en lo político. Esta guerra, como veremos enseguida, repercutió de inmediato sobre la cuestión petrolera como tal y contribuyó particularmente a que, ya en 1968, se llegase a aquella *Declaración sobre política petrolera de los países miembros*.

EN TORNO A LA COMPRESIÓN, INCOMPRESIÓN Y AUTOCOMPRESIÓN DE LA OPEP

Hemos descrito a la OPEP, para los años sesenta, como un exitoso cartel de propietarios, que contrapuso una renta absoluta a la caída de los precios en el mercado mundial. Hacia fines de esa década sólo quedaba un margen de pocos centavos para una caída ulterior de los precios del petróleo proveniente de las antiguas y grandes concesiones.¹ Como inequívocamente se desprende de nuestra exposición sobre el desarrollo general de la OPEP, ésta intentaría otros aumentos de la renta del suelo en cada oportunidad que se le presentase y, sobre la base de su poderío continuamente creciente, era de esperar que efectivamente lo lograra. Con ello debiera haberse previsto una inversión de la tendencia, que hasta ahora había sido a la baja de los precios, en su opuesta. Por el contrario, constituye un hecho muy significativo el que todos los economistas que se ocupaban de la cuestión de los precios, sin excepción alguna, hubieran vaticinado la caída continua de los precios para los siguientes diez o hasta quince años, y ello hasta principios de los años setenta, o sea, hasta el momento mismo en que se inició esta inversión de la tendencia. Los acontecimientos de los años siguientes, que trajeron un rápido progreso de la OPEP y finalmente terminaron con su victoria total sobre el capital internacional, cayeron sorpresivamente sobre todos los participantes. Deseamos aclarar aquí las causas de este hecho, ya que resulta esencial para la comprensión de estos acontecimientos. Para ello debemos diferenciar entre la comprensión e incomprensión que los países consumidores han tenido y tienen de la OPEP, por un lado y, por el otro, la autocomprensión de la misma OPEP.

1 Véase por ejemplo Thomas R. Stauffer: "Price Formation in the Eastern Hemisphere: Concessionary versus Non-Concessionary Oil", en Mikdashi, *Continuity...*, ob. cit., p. 173.

La OPEP vista por los países consumidores

Se hace necesario volver a la ciencia económica moderna, con su teoría marginalista. En su modelo fundamental de la competencia perfecta, recae sobre cada uno de los tres factores de producción —es decir, capital, fuerza de trabajo y recursos naturales— una remuneración que se determina a través del mercado por la respectiva productividad marginal. Con ello se determina el precio de un producto a través de los costos de producción marginales y como los recursos naturales no conllevan un costo de producción, éstos no entran en la determinación del precio. Lo que se paga por su utilización constituye renta diferencial. Ya hemos podido observar, en el caso de EUA, que por esta razón los estudios sobre precios del petróleo excluyen de sus consideraciones la renta del suelo. Allí señalamos que ello no reviste una consecuencia grave en tanto las condiciones sean estables, es decir, que la renta del suelo constituya una constante. Los costos marginales de producción cambiantes indican entonces, efectivamente, los cambios correspondientes de los precios.

La existencia de una renta absoluta del suelo y de una tasa media de ganancia es ajena a este modelo. Pero la tasa media de ganancia fue incorporada en el modelo marginalista de la competencia imperfecta en forma obligada y por consideraciones prácticas, al incluirse allí un mínimo necesario de ganancia en los costos marginales de producción. La cuota de ganancia correspondiente no se deduce de la teoría, sino que simplemente se justifica por la iniciativa empresarial, el riesgo y otros semejantes. Como estas justificaciones no pueden ser aplicadas a la renta del suelo, tampoco encontramos en el modelo de competencia imperfecta el correspondiente mínimo de renta necesaria. Es de esta manera que se manifiesta aquí la tendencia propia del capital a negar teóricamente la propiedad territorial privada, obviando un punto políticamente precario, es decir, la institución de la propiedad privada como tal.

Si, por el contrario, conceptuáramos la ganancia media como ganancia monopolista, en el sentido que ésta se apoya justamente sobre el monopolio de propiedad de la clase capitalista, entonces surgiría inmediatamente el interrogante acerca de una renta monopolista correspondiente, una renta absoluta del suelo. Quedamos así en que, si bien se desarrolla un modelo de competencia imperfecta del *capital*,

no sucede lo mismo con la *propiedad territorial*; en verdad la ganancia se encuentra incluida en la determinación del precio, no así la renta del suelo. De acuerdo al enfoque subjetivista y atomístico de la teoría marginalista, la propiedad privada viene a ser reconocida apenas como condición necesaria para la existencia de la ganancia, cuando se ejerce individualmente una posición dominante en el mercado; es decir, en el caso de los monopolios, oligopolios o carteles. Pero los modelos correspondientes tratan exclusivamente de monopolios, oligopolios y carteles *capitalistas*.

Al doble papel del Estado en los países petroleros, es decir, como propietario y como soberano, corresponden dos diferentes apreciaciones teóricas. Por un lado, la OPEP ha sido catalogada y analizada como una asociación de Estados propietarios rentísticos. Sin embargo, aquí es donde no podemos hablar de condiciones constantes, sino que por el contrario, se trata de cambios estructurales y profundas transformaciones sociales, la economía moderna con su marginalismo, resulta totalmente inapropiada. Los diversos estudios sobre precios, que por los motivos ya citados han excluido expresamente de sus análisis la renta del suelo, tenían que naufragar por completo en este caso.

Por otro lado, la OPEP ha sido concebida como una asociación de Estados que, en su calidad de tales, por medio de los impuestos, busca obtener una participación lo más alta posible en las ganancias monopolistas de la industria petrolera internacional. Pero, como en este segundo enfoque teórico, simplemente se ha pasado por alto la existencia misma de la renta del suelo, no podía esperarse mejor destino que con el primer enfoque, como veremos enseguida.

La OPEP como asociación de terratenientes recaudadora de rentas

Este enfoque es propio de autores norteamericanos. Desde siempre les ha sido familiar una industria petrolera que operaba sobre la base de arrendamientos privados y de igual manera les era familiar el papel correspondiente del Estado sobre tierras públicas. Su más destacado representante fue Morris A. Adelman. En un artículo muy notorio, que fue publicado en el momento en que las negociaciones entre la OPEP y el capital arrendatario internacional, referentes a las Resoluciones IV.32 y IV.33, se encontraban en plena marcha, discutió la

cuestión decisiva: “¿Aumentarán los precios debido a las revisiones de las concesiones?”²

La existencia de una renta diferencial en los países petroleros, especialmente en el Medio Oriente, era un hecho obvio para Adelman, quien tampoco dudaba que esta renta diferencial no había sido completamente recabada por los países propietarios. Por ello interpretaba las negociaciones en curso como un intento de los países de la OPEP para apropiarse íntegramente esta renta. Con ello la respuesta a su pregunta teórica ya estaba dada. Sólo que la misma contradecía el punto de vista práctico sostenido por los arrendatarios en la prensa especializada, esto es, que los aumentos en la renta podían muy bien conducir a aumentos en los precios. Adelman trató de explicarse estas apreciaciones teóricas y prácticas opuestas, aduciendo que los arrendatarios se dejaban llevar por las apariencias. Con una repartición porcentual de la ganancia era obvio, por lo menos, que cada rebaja en los precios, debida a la competencia capitalista, implicaba también la correspondiente disminución en la renta por barril. Pero, contrariamente, no era eso lo que sucedía en el caso de una renta fija por barril. Por ello se concentró detalladamente en este caso. Primero insistió en que la renta constituía, siempre y solamente, renta diferencial:

... las rentas o regalías de un gobierno no constituyen costos de producción y más allá del corto plazo tampoco se comportan como tales, aunque las denominemos costos de producción y las disfracemos como tales. Si la gente contrae compromisos sobre la base de estos errores conceptuales se encontrará con problemas... Teóricamente la participación del terrateniente en la ganancia no representa costos de producción y no tienen influencia alguna sobre los precios, ya que no afecta a la oferta. Una inversión se emprende si por lo menos promete alguna ganancia por encima de los costos, incluyendo el rendimiento mínimo necesario sobre el capital. El terrateniente puede apropiarse, en parte o por completo, del excedente, pero no puede pasar de ahí, o no habrá inversión. Por ello, hasta donde el terrateniente está bien informado y actúa conforme a sus propios intereses (sic) su renta no tiene repercusiones sobre la oferta y, por ende, sobre los precios. Sin embargo, este hecho

2 Adelman, “The World Oil...”, ob. cit., p. 104, ss. Destacado en el original.

puede verse oscurecido cuando la renta consiste en una regalía³ por barril y por ello tratamos este caso más difícil.

Adelman presenta entonces el siguiente ejemplo hipotético:

Supongamos lo siguiente: que un gobierno decide –en sustancia o incluso formalmente– que no aceptará una regalía inferior a 75 ¢ por barril (incluyéndose todos los pagos); que los gastos de desarrollo y explotación de un yacimiento dado no son inferiores a 15 ¢ por barril; que el operador puede obtener un contrato (de venta; N. del A.) a largo plazo por un precio no mayor a 1.00 dólares ya que el comprador puede obtener en otra parte algo equivalente; y que el beneficio de 10 ¢ por barril no significaría una entrada suficiente para la inversión desarrollada por el operador, pero sí lo serían 20 ¢. Si los hechos son como los expuestos aquí, entonces el interés del gobierno será aceptar una regalía menor porque o bien obtiene 65 ¢ por una gran cantidad de barriles, sin inversión ni riesgo (sic), o no obtiene nada.

Aquí se repiten los argumentos –por cierto totalmente tautológicos, ya que Adelman *presupone* un precio determinado– que ya hemos visto en la discusión sobre la conservación del petróleo. Adelman, un teórico del capital, asegura al terrateniente que en su propio interés bien entendido, no debe oponerse a una explotación racional capitalista de su yacimiento. Adelman atribuye la negativa del terrateniente a darse por contento con una renta diferencial, al hecho de estar mal informado. Expresa su aversión a la renta del suelo en general, cuando señala que ésta recae sobre el terrateniente “sin inversión y sin riesgo”, mientras justamente el “rendimiento mínimo necesario sobre el capital” se ve justificado a través de ello.

Finalmente, contempla brevemente la posibilidad de que los países petroleros puedan ponerse de acuerdo entre sí:

... el gobierno podría... esperar que otros gobiernos puedan cooperar rehusando aprobar cualquier contrato (de venta; N. del A.) a tan bajo

3 Adelman denomina aquí, como lo hace corrientemente la jerga especializada, todos los pagos efectuados a los Estados propietarios globalmente como regalía o regalías.

precio de manera que al comprador no se le ofrezca otra alternativa externa y esté dispuesto a pagar un precio más alto...

Aquí se ve muy claramente que a Adelman ni le pasó por la cabeza la mera posibilidad de un cartel de *propietarios*, ya que no se preguntó cómo los distintos gobiernos podrían ponerse de acuerdo entre sí para sus exigencias de *renta* y, con ello, actuar de manera restrictiva sobre la producción de los arrendatarios actuales y potenciales, sino que supuso inmediatamente que deberían intervenir directamente sobre el mercado. Bajo el término cartel, Adelman sólo pudo imaginarse un cartel de productores.

Como en aquel momento los planes para un control internacional de producción con la participación de la OPEP hacía tiempo que habían sido dejadas de lado por considerárseles irrealizables, sus conclusiones finales fueron las siguientes:

Resumiendo: para poder aumentar o mantener el precio del petróleo es necesario asegurar la unidad entre los vendedores (sic) de manera que ninguno ofrezca a precios menores de los acordados. Si esto no se puede lograr, entonces es imposible aumentar el precio aumentando las regalías y las rentas. Pero si esto se logra, entonces lo único que importa es en cuánto puede ser elevado el precio y las ganancias. *Todo el problema de rentas y regalías es superfluo en la determinación del precio.*⁴

Se daba entonces por descontado, para Adelman y sus colegas, que la OPEP no era digna de sus esfuerzos. Pero en todo caso, para evitar “dificultades”, dio a los participantes en las negociaciones en curso el siguiente consejo:

... los (nuevos; N. del A.) acuerdos sobre regalías no deberían especificar un monto por barril. Una cosa es partir con ello como una meta y después traducirlo en determinados porcentajes u otros términos a los cua-

4 Adelman, ob. cit., p. 109, s. De la misma manera tajante Bradley observa: “Los diversos tipos de pagos de rentas en este estudio no se encuentran incluidos como parte de los costos del petróleo crudo pues no son elementos causantes en la determinación del precio.” Paul G. Bradley: *The Economics of Crude Petroleum Production*, Amsterdam, 1967, p. 10.

les las partes deben adherir; pero constituiría un peligroso error hacerlo como un acuerdo explícito porque esto requeriría que las compañías tuvieran que hacer algo que no pueden hacer, y lo que a lo mejor ni siquiera los gobiernos en su conjunto pueden hacer... En el presente estado de ignorancia (sobre el futuro desarrollo del mercado mundial del petróleo; N. del A.), en mi opinión, un porcentaje tiene una flexibilidad inherente, indispensable para ambas partes. De hecho, incluso un porcentaje uniforme, es probablemente demasiado rígido.

Pero la OPEP, con su manera práctica de pensar y actuar, no hizo caso alguno al consejo, indudablemente desastroso, del profesor del MIT.⁵ El desinterés de los economistas por la OPEP explica también por qué tampoco prestaron atención alguna a la Declaración Política de 1968.⁶

En cambio, de los estudios sobre costos de producción en el Golfo Pérsico, que según toda previsión estaba destinado a satisfacer la mayor parte del aumento de la demanda, resultaba que aun con el crecimiento correspondiente de la producción, los costos seguirían cayendo hasta 1975. Pero aun después subirían apenas a 20 ¢ por barril para 1985, calculando en dólares constantes de 1968, y éstos 20 ¢ ya contenían, además, el rendimiento mínimo necesario sobre el capital invertido. A éste, Adelman —en razón de lo que él consideraba un alto riesgo político— lo estimaba en un 20 por ciento.⁷ Por lo tanto, los precios comerciales en el mercado mundial del petróleo, todavía a fines de los años setenta, representaban un múltiplo de los costos marginales de producción.

5 Otros no fueron tan astutos. Por ejemplo, Zambia cometió el error respecto a sus minas de cobre, de seguir un consejo de expertos como éste y con ello se dio de narices, miserablemente, en 1971. Véase Malcom Gillis y otros: *Taxation and Mining. Nonfuel Minerals in Bolivia and Other Countries*, Cambridge (Mass.), 1978, p. 110/1.

6 “La Declaración recibió poca atención en la prensa occidental y en ‘esa época no fue tomada en serio por las compañías petroleras’, pero en realidad constituye aisladamente el documento más importante que contiene las estrategias a largo plazo de la OPEP, como se han desarrollado a lo largo de los años setenta.” Dankwart Rustow y John F. Mugno: *OPEC - Success and Prospects*, New York, 1976, p. 7.

7 Adelman, *The World Petroleum...*, ob. cit., p. 76.

Además, continuaba la decadencia del Cartel Internacional del Petróleo. En 1960, en el Medio Oriente, además de las ocho grandes compañías petroleras internacionales existían 21 compañías independientes productoras de petróleo; en 1970 ya eran 54, sin contar las 13 compañías nacionales de la región.⁸ La participación de las ocho grandes en la producción mundial de petróleo, fuera de EUA y de los países socialistas, bajó de 65,6 por ciento en 1960 a 61,6 por ciento en 1966.⁹

La decadencia del cartel internacional de los productores, de acuerdo al enfoque teórico de Adelman, no pudo ser entendida como la decadencia de un cartel internacional de arrendatarios. Más, hizo mucha bulla acerca del hecho de que las compañías petroleras nacionales, en su lucha por una tajada en el mercado, en varios casos habían ofrecido precios menores que las compañías internacionales; es decir, que también en el avance de los países petroleros en la producción, no veía más que una agudización de la competencia capitalista. En estas condiciones el pronóstico para el futuro no podía ser otro que precios decrecientes. Este pronóstico parecía confirmarse con el desarrollo de los precios en los años sesenta. En cambio, la renta por barril constante o lentamente creciente podía explicarse como apropiación progresiva de renta diferencial, que no había sido totalmente recabada antes, pero que ahora se encontraba en proceso de desaparición. A fines de los años sesenta este margen se había agotado. Ahora suponía que no sería la renta la que seguiría creciendo y que causaría entonces aumentos en los precios, sino los precios los que seguirían cayendo y entonces causarían una caída en la renta. Así Adelman pronosticó, en 1964, precios decrecientes hasta 1975;¹⁰ este pronóstico se mantendría en todas partes hasta fines de 1969 e incluso se extendería hasta el entonces lejano año 1985.¹¹

La OPEP como asociación de Estados recaudadores de impuestos

El enfoque teórico, de manera muy breve, era el siguiente: todas las grandes compañías petroleras internacionales son compañías integradas y las diversas fases de esta industria se encuentran en distintos países. La producción ocurre necesaria y fundamentalmente en los

8 Paul Leo Eckbo: *The Future of World Oil*, Cambridge (Mass.), 1976, p. 14.

9 Adelman, ob. cit., p. 95.

10 Adelman, "Efficiency ...", ob. cit., p. 108, ss.

11 Véase p. ej. Schurr y Homan, ob. cit., p. 16; Stauffer, ob. cit., p. 203.

países petroleros; en cambio, la comercialización sucede principalmente en los países capitalistas desarrollados, con su alto poder adquisitivo. Por tal razón, una compañía integrada debe pagar impuestos en varios países, los que busca reducir a un mínimo, a través de una contabilidad apropiada. De igual manera puede hacer uso de su estructura integrada para golpear a los competidores nacionales, ya que sus “pérdidas” en un país pueden eventualmente compensarse por “ganancias” en otro. Debido a su poder monopólico realiza superganancias; el afán de los países petroleros por obtener un ingreso petrolero lo más alto posible, puede entenderse entonces como la aspiración a obtener una participación máxima en estas ganancias monopólicas, a través de los impuestos.

Este enfoque se encontraba en los autores europeos. Por un lado, implicaba la negación de la renta, ya que no se la tomaba en cuenta para nada. Eso se entiende si tomamos en cuenta la libre propiedad estatal imperante en Europa que hemos encontrado en el petróleo, incluso en Inglaterra. De ahí resulta fácil la conclusión por analogía de que, también en los países petroleros, solamente deberían recaudarse impuestos. Así, por ejemplo, un director del grupo francés ELF-ERAP —en ninguna parte impera de manera más consecuente la libre propiedad estatal que en Francia— en la Universidad Americana de Beirut en 1969, con motivo de un seminario sobre la cuestión petrolera, hizo las siguientes reflexiones:

Hablando en general, la concepción francesa admite desde un comienzo que los minerales, en tanto sean un recurso natural, sólo podrían pertenecer a la comunidad en su totalidad y no al individuo en particular, siendo el argumento que desde el principio —es decir, por el origen natural de estos recursos— no había razón para conferir a ningún grupo en particular o a individuos las ventajas que de ellos se desprenden. Debiera también hacerse notar que, por lo menos desde el punto de vista filosófico, la no asignación de recursos naturales pudiera hacerse extensiva también a los Estados mismos, sustituyendo el interés general de la humanidad por el interés de los individuos comprendidos en esos Estados.¹²

12 J. Montel: “Concession versus Contract”, en Mikdashi, *Continuity...*, ob. cit., p. 104. Véase también Henri Madelin: *Pétrole et politique en Méditerranée occidentale*, París, 1973, p. X.

Aquí la pretensión a renta del suelo por parte del propietario nacional estatal, es cuestionada radical y consecuentemente desde el punto de vista del capital.

Por otra parte, aquel enfoque implicaba que los precios del petróleo en el mercado mundial eran sencillamente precios monopólicos capitalistas. En efecto, los consumidores europeos jamás han podido convencerse del por qué han tenido que pagar por el petróleo proveniente del Medio Oriente, precios que se derivan de la carísima producción norteamericana, cuando hacía ya mucho tiempo que no consumían un barril de petróleo proveniente de ésta. Finalmente, debemos señalar que en el Medio Oriente los enfrentamientos relacionados con la contabilidad de las compañías integradas, siempre han jugado un gran papel en la práctica. Este fue el caso desde el principio en Irán y más tarde, a raíz del *fifty-fifty*, el de todos los países petroleros. Más aún, jugaban un papel importante en los llamados países de tránsito (Jordania, Líbano, Siria, Túnez y Egipto). La discusión se centraba aquí en determinar las ganancias de los oleoductos internacionales y del Canal de Suez lo que, desde luego, era decisivo para las posibles rentas monopólicas territoriales de estos países.¹³ Vistas superficialmente, a estas disputas necesarias y persistentes, puede atribuírseles una importancia fundamental; pero como ya hemos aclarado, no era éste el caso.

Debemos nombrar a la inglesa Edith T. Penrose como la autora más importante de este enfoque teórico. Todos sus escritos provienen de años posteriores a 1958, es decir, de una época en la que la influencia de la producción norteamericana sobre la determinación de los precios del mercado mundial, se desvanecía rápidamente. Por lo tanto, si bien aceptaba que en un pasado no precisado la renta diferencial debía haber jugado un papel importante, no ocurría lo mismo para ese momento. Tenía razón hasta donde la renta diferencial en el Medio Oriente, considerada por barril, era muy baja y, por lo demás, se trataba ahora de renta absoluta. Empero, para ella, esta última era solamente una parte de una ganancia monopólica capitalista así como

13 No trataremos con mayores detalles los países de tránsito. Véase al respecto Stocking, ob. cit., pp. 270-90; Sayegh, ob. cit., *passim*.

de manipulaciones correspondientes en la contabilidad.¹⁴ Para ella no cabía duda que, efectivamente:

el hecho más significativo acerca de la industria petrolera internacional es la integración vertical de las grandes compañías.¹⁵

De lo cual, en su opinión, se desprendía la siguiente conclusión:

En una firma integrada, el costo total de alguna cantidad de productos terminados es la suma de los costos ocurridos en cada fase de la producción, y para la firma en su conjunto surgen ganancias cuando los ingresos totales por venta exceden estos costos. Si en cada fase de la operación el producto se transfiere a la próxima fase, al costo estimado en este momento, no aparece 'ganancia' alguna hasta la venta final. Solamente puede aparecer una ganancia si el producto es transferido a un precio contable mayor a su costo de producción; a la inversa, aparece una pérdida si la transferencia se registra a un precio más bajo. Cuando el negocio integrado representa en su conjunto un uso rentable de capital y cuando cada fase de la producción es necesaria para el conjunto, entonces hay pocas circunstancias que pudieran justificar la pretensión de una firma de haber realizado ganancia o pérdida en una de las fases de sus operaciones verticalmente integradas.¹⁶

Y en el caso hipotético de una integración del 100 por ciento, según su opinión, "no existía una manera no arbitraria de adjudicar una parte de las ganancias a alguna fase"¹⁷; solamente en la medida en que en cada fase de la industria existiera un mercado libre, podrían existir aquí también criterios económicos racionales. Es decir, Penrose quería reconocer exclusivamente la existencia de un proceso de *realización* de valor, mientras negaba rotundamente la existencia de un

14 Edith T. Penrose: *The Large International Firms in Developing Countries: The International Petroleum Industry*, Londres, 1968, p. 254.

15 Edith T. Penrose: *The Growth of Firms, Middle East Oil and Other Essays*, Londres, 1971, p. 174.

16 Ob. cit., p. 141.

17 Ob. cit., p. 219.

proceso de *creación* de valor. En cambio, hay que hacer notar que en la práctica las compañías integradas, año tras año, sujetan sus diferentes fases a un análisis para determinar su rentabilidad dentro de la empresa.

Dado el alto grado de integración de la industria petrolera internacional, Penrose opinaba que la determinación del precio y de la ganancia en la producción de petróleo crudo en el Medio Oriente, era en alta medida arbitraria, es decir, que correspondía en lo esencial sólo a una determinada política empresarial:

... la rentabilidad de la producción de petróleo crudo ha sido el resultado de una política de 'precio cotizado' que adoptaron las grandes compañías internacionales, que ha sido ventajosa tanto para las compañías petroleras como para los países productores de petróleo. Esa política representa una manera conveniente, sin costo alguno para las compañías, de compartir las ganancias de la industria con los países productores de la materia prima. Un precio cotizado mayor significaba simplemente que se pagaba más impuestos a los gobiernos de los países productores y menos al gobierno del país de origen (de las compañías; N. del A.); y las relaciones políticas con los países productores no fueron puestas bajo presión por intentos de bajar los precios, sino que, por el contrario, fueron dulcificadas por las grandes ganancias transferidas. Esta política hacía posible altas ganancias para las grandes compañías al vender petróleo a usuarios externos. Mantuvo altos los costos de la materia prima para las refinerías competidoras; mientras más baja fuera la rentabilidad de la refinación, más fácil era prevenir el ingreso de nuevas empresas en la industria de refinación que compitieran con las grandes compañías. Al mismo tiempo, sirvió para suavizar el impacto de la oferta creciente de petróleo del Medio Oriente, de bajo costo, sobre los mercados de producción de mayores costos en el hemisferio occidental. Así, la política de usar el precio cotizado para calcular las ganancias en la producción del petróleo crudo, es en muy alta medida un fingido económico arbitrario, aunque conveniente, que ha hecho posible resolver algunos problemas políticos y económicos de las compañías petroleras internacionales; las ganancias calculadas de esta manera tienen poca significación económica.¹⁸

18 Ob. cit., p. 144.

El hecho de que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las compañías petroleras hayan aceptado aumentos importantes en la renta del suelo —que Penrose sólo concebía como impuesto— mientras, al mismo tiempo, los deducían íntegramente de los impuestos a pagar en sus países de origen, fue interpretado aquí de manera completamente unilateral. Según ella, sólo se habría tratado de una “política” cómoda de las grandes compañías petroleras internacionales; ni siquiera se planteaba el interrogante de hasta dónde esta “política” había sido consecuencia obligada de la presión ejercida por los países petroleros. De igual forma, daba demasiada importancia al hecho de que estas compañías, con su mayor grado de monopolización en la producción, hacían uso de los precios cotizados y de los precios de referencia fiscal, para acusar al mismo tiempo muy bajas ganancias, y aun pérdidas, en las refinerías que estaban ubicadas en los países consumidores; es decir, que en este caso estábamos ante la presencia inequívoca de manipulaciones contables de las firmas integradas. También lo veía de manera completamente unilateral tan sólo en el contexto de la competencia capitalista dentro de la industria petrolera.¹⁹

Para ella, las conclusiones y pronósticos fueron entonces los siguientes: como los precios seguirían bajando, o bien bajaba ahora también la renta por barril en los países petroleros,²⁰ o bien las grandes compañías petroleras internacionales, al desaparecer su parte en las ganancias monopólicas, perderían el interés en la producción de petróleo crudo. En este último caso dejarían la producción en manos de los países petroleros y la cosa sería aún peor. La política sostenida hasta ese momento por las compañías, de mantener los precios altos, experimentaría un cambio radical. La OPEP tendría que enfrentarse al poder monopólico de las grandes compañías petroleras internacionales, las que ahora como *compradoras* tendrían que insistir en precios

19 Durante los años sesenta en todas partes hubo pleitos con las autoridades impositivas respecto a las bajas ganancias contables, o incluso pérdidas, de las refinerías de las grandes compañías petroleras internacionales en los países consumidores más importantes, mientras al mismo tiempo permanentemente expandían sus operaciones. Véase Adelman, *The World Petroleum...*, ob. cit., p. 232.

20 Penrose, *The Large...*, ob. cit., p. 206, ss.

más bajos. Y la OPEP, como cartel de productores —en esto estaba enteramente de acuerdo con Adelman²¹— sería más débil que el antiguo Cartel Internacional del Petróleo. La industria petrolera internacional no sólo estaría ahora desintegrada, sino que también faltaría en la fase de producción el entrelazamiento de las compañías mixtas de antaño.

A diez años de existencia de la OPEP, si bien Penrose veía un relativo éxito en el hecho de que, a pesar de la caída en los precios, había logrado mantener sus ingresos “impositivos”, su juicio global era el siguiente:

En mi opinión, la OPEP en general nunca ha sido tan poderosa en la industria internacional como lo fueron las principales compañías en sus mejores días. Pero esos días esplendorosos no duraron mucho; empezaron a palidecer a comienzos de los años cincuenta, aunque su pérdida de fuerza se vino a hacer evidente sólo a fines de la década. Las compañías realmente fracasaron en mantener por largo tiempo la oferta de acuerdo con la demanda a los precios existentes; *la OPEP hasta ahora, falló de manera aun más obvia en esta tarea*. Pero, como al mismo tiempo, ha experimentado un brillante éxito en su otra tarea, (es decir en la defensa de su ingreso impositivo por barril; N. del A.) entonces es evidente la contradicción que probablemente provocará en un futuro no demasiado lejano, un cambio aun más profundo en la estructura de la industria: *ingresos monopólicos crecientes no se compadecen con un poder monopólico decreciente*. Los gobiernos o las compañías tendrán que ceder y si la OPEP triunfa en mantener la posición de los gobiernos, éstos podrán muy bien encontrarse con una mayor responsabilidad para su propia industria de lo que esperan o desean. El petróleo no sólo ha estado filtrándose en el mar, sino en los innumerables intersticios de los mercados y se necesitará más de un experto en incendios o filtraciones de pozos petroleros para mantener bajo control efectivo la oferta global, como fue el caso de pocos años después de la Segunda Guerra Mundial.²²

21 Adelman, ob. cit., p. 224.

22 Edith T. Penrose: “OPEC and the Changing Structure of the International Petroleum Industry”, en Mikdashi, *Continuity ...*, ob. cit., p. 235. Destacado nuestro.

A la vista de los acontecimientos de los años posteriores, esta lógica contiene una cierta comicidad. Como Penrose no conceptualizó a la OPEP como un cartel de propietarios, no vio que su poderío, al transformarse también en un cartel de productores, se multiplicaría y aun se potenciaría: pues, al hacerse cargo de la producción, los países miembros de la OPEP tendrían que conquistar, al mismo tiempo, sus derechos soberanos.

Ambos enfoques, tanto el de Adelman como el de Penrose, coincidían en subordinar mecánicamente las luchas de la OPEP a las leyes del capital internacional. No pudieron ni quisieron ver que, dentro de esta subordinación, la OPEP conquistaba una existencia económica autónoma y una actuación política independiente. Esta omisión se hace comprensible por el resultado, que coincidía por completo con los intereses consumidores, pues la lucha de la OPEP, por sobre ciertos estrechos límites, fue declarada sin porvenir, con lo cual objetivamente se buscaba desalentar en sus aspiraciones a esta organización. Desde esta perspectiva, tales enfoques evidencian una analogía con la teoría económica vulgar de la espiral inflacionaria entre salario y precio, con cuya ayuda se trata de desanimar a los obreros en su lucha por aumentos salariales. Pero con la diferencia de que, en este caso, el argumento reza a la inversa, es decir, que cualquier aumento salarial trae como consecuencia inevitable, un aumento correspondiente en los precios, mientras que se niega categóricamente la posibilidad de que la renta repercuta en los mismos.

La economía moderna no quiere concederle importancia central a la lucha entablada en torno a la distribución del ingreso, por lo cual se ha separado decididamente de la economía *política* clásica. Por ello, en la literatura que aquí discutimos, no se hace ningún énfasis en el desarrollo de la correlación de fuerzas entre la OPEP y el capital internacional en general y del capital arrendatario en especial, sino siempre y únicamente en el capital y sus propias leyes. No se refería ni a las condiciones políticas generales para la existencia de la OPEP, es decir, los movimientos de independencia en todo el Tercer Mundo, ni al desarrollo jurídico de los contratos de concesión, aun cuando muy ocasionalmente se menciona el hecho de que estos todavía contenían algunas limitaciones esenciales a los derechos soberanos de los países petroleros, con la excepción de Venezuela.

La autocomprensión de la OPEP

En la introducción de este libro hemos señalado ya, la ambigüedad en la posición del capital respecto a la propiedad territorial privada; ésta, por un lado, es negada desde el punto de vista social y también restringida legalmente pero, por el otro, al capitalista individual le es propia la tendencia a adueñarse de la tierra y transformarla en propiedad privada. Así se explica la OPEP como producto auténtico del desarrollo internacional y nacional del capitalismo; mientras que el capital internacional quería negar la propiedad territorial nacional y se dedicaba a limitarla en la práctica, ella era, sin embargo, el resultado inevitable de la organización estatal nacional en la cual se basa el desarrollo del capitalismo, de la división internacional del trabajo y del desarrollo mundial del capitalismo. De ahí resulta, y esto es sumamente importante para la comprensión de la autocomprensión de la OPEP, que esta organización como cartel de propietarios, por principio, no puede estar capacitada para otra visión de lo económico que no sea la capitalista. Pero, en tanto ésta en su teoría refleja la tendencia del capital social en su conjunto a negar la renta del suelo, si bien la OPEP la justificaba desde un punto de vista individual y práctico, se concluye que no podía enfrentarse a los enfoques desarrollados por Adelman y Penrose desde un punto de vista teórico.

También por razones de orden práctico se explica el hecho curiosísimo de que en la literatura de los países petroleros se habla sólo muy excepcionalmente de renta del suelo. En las resoluciones de la OPEP el término de renta del suelo o de algún equivalente, no es utilizado ni una sola vez; solamente en el memorando que acompaña a la Resolución IV.33 se menciona la posibilidad —sólo la posibilidad y en definitiva no se toma posición— de que la regalía pudiera considerarse como tal. Los motivos para ello y las consecuencias de este hecho, lo aclararemos en el ejemplo de Venezuela donde, desde la época de Torres, la renta petrolera jamás volvió a ser caracterizada como renta del suelo.

Para ello debemos partir de la propiedad estatal y su cambio de contenido. En sociedades precapitalistas la renta del suelo y los impuestos coinciden de todas maneras —constituyen lo que suele llamarse un tributo— mientras que bajo condiciones capitalistas, suponiendo la libre propiedad estatal, el Estado se limita a recaudar impuestos. Pero, en Venezuela, ésta se transformó en una propiedad nacional,

recaudadora de renta internacional. Torres habló entonces de renta del suelo, lo que iba a la par con su preocupación por convertir a los propietarios de las superficies por lo menos en intermediarios del subsuelo petrolífero. Para Torres, arraigado en la Venezuela precapitalista, la renta del suelo no presentaba ningún problema de legitimación; que el terrateniente cobrara renta le resultaba tan familiar, natural y legítimo, como le resulta en el presente la ganancia capitalista al buen ciudadano norteamericano.

A ello, sin embargo, se oponía decididamente Lecuna, quien se mantenía firme en el punto de vista del 'burgués revolucionario' con respecto a la propiedad estatal. Pero Lecuna hablaba solamente de impuestos, y no de renta. La propiedad estatal la justificaba por la tradición histórica, sin explicarla y mucho menos analizarla. Los motivos para ello son evidentes. Como banquero conservador que era, no podía estar interesado en una discusión de por qué abogaba aquí en favor de la propiedad estatal y en contra de la propiedad privada. Pero hay más, ni siquiera le asistía en esta posición la autoridad moral de aquel burgués revolucionario del cual nos habla Lenin. De ninguna manera se trataba, para Lecuna, de negar la renta; por lo contrario, él era el primer abanderado de la reivindicación rentística nacional. Se encontraba entonces con un problema de legitimación; su propósito, esto es, el desarrollo del capitalismo, se encontraba en contradicción flagrante con el medio para lograrlo, esto es, una renta del suelo que en condiciones capitalistas se considera la expresión económica de una propiedad parasitaria.

Solamente el fin justificaba el medio: he aquí la razón de fondo por la cual no solamente Lecuna, sino junto a él, toda la literatura posterior sobre el tema, ha omitido totalmente cualquier alusión al término de *renta del suelo*.

La propiedad estatal nacional contenía, efectivamente, una doble negación de la propiedad privada. La primera consistía en considerar los yacimientos a libre disposición del capital, en contra de la propiedad territorial privada. Sin embargo, con la segunda el Estado mismo asume el papel de terrateniente en contra del capital concesionario, ahora considerado como arrendatario. En vez de propiciar la libre empresa, la política petrolera consistía en restringirla sistemáticamente; en vez de atribuir las altas ganancias de las compañías petroleras con benevolencia a los altos riesgos en la exploración o a una efi-

ciencia especial, el Estado terminaba por declararlas inmorales y por absorberlas.

Pero al mismo tiempo este Estado declaraba el desarrollo del capitalismo y de un empresariado libre, como su meta suprema y la propiedad privada como su fundamento sagrado. Y esta contradicción se iba agudizando en la medida en que se profundizaba el desarrollo del capitalismo en el país mientras que, a la par, el Estado venezolano fortalecía progresivamente su posición como terrateniente petrolero. De allí que la necesidad de ocultar y de camuflar el verdadero contenido económico de la política petrolera nacional se hizo cada vez mayor, hasta volverse ésta enigmática y difícil de descifrar.

Por ello, la historia del petróleo venezolano se presenta como una historia confusa y oscura que da lugar a las interpretaciones más inverosímiles, sobre todo a partir del advenimiento de los gobiernos democráticos. Para las élites tradicionales y la nueva burguesía venezolana, la política petrolera se hizo sospechosa de inspiración comunista, una visión de cierta manera compartida por la izquierda. Nada más elocuente al respecto que el papel que recayó en el ideólogo decisivo de la política petrolera de la democracia venezolana durante los años sesenta. Juan Pablo Pérez Alfonzo, un demócrata burgués conservador, miembro importante del partido Acción Democrática y ministro de Minas e Hidrocarburos del segundo gobierno Betancourt – contra el cual toda la izquierda de AD, reorganizada en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista, se habían lanzado a la lucha armada– no obstante, se había transformado, a fines de los años sesenta, en el ídolo de todos los partidos de izquierda. Estos creían encontrar en él cierto ideal socialista. Ello obedece al hecho de que aquí el Estado es quien asume el papel del ‘terrateniente aburguesado’,²³ por lo cual confundieron a Malthus con Marx. En el mismo error incurrieron también determinados círculos empresariales. En un importante libro publicado a fines del año 1973 –es decir, justamente en el momento en que la OPEP obtenía sus victorias decisivas– se analizó la hostilidad de la política petrolera pérezalfoncista hacia las empresas del ramo, insinuándose que en verdad buscaba des-

23 Cf. Marx, *Theorien...*, ob. cit., p. 108, ss.

truir al empresariado libre como tal, para allanar así el camino hacia el socialismo.²⁴

Los gobiernos venezolanos —y en especial los democráticos— se encontraban con un problema de legitimación cada vez más serio. Era imperativo justificar la política petrolera con argumentos determinados por consideraciones políticas externas y evadir en lo posible cualquier discusión que fuera al grano de la cuestión. Esta era también la función decisiva de la analogía, difundido por el partido Acción Democrática, entre la industria petrolera y un servicio público. Con ello se pasaba por alto el carácter específico de la intervención del Estado en este caso, es decir, como propietario. Lo mismo es válido para las discusiones de los años sesenta en lo concerniente a los precios. Para la opinión pública venezolana sólo se trataba de hacer frente al intento, por parte de las compañías petroleras, de timar al Fisco Nacional, a través de la manipulación de los precios de transferencia de empresas integradas. Una intervención tan profunda en la libertad empresarial de las compañías como el control de los precios y de las exportaciones por parte del CCCCH, que condujo finalmente a la creación de los precios de referencia fiscal —lo que representó un avance significativo de la OPEP— fue camuflada y comprendida como una acción de política de hacienda.

Los mismos gobiernos venezolanos estaban empeñados en ocultar la verdadera naturaleza del ingreso petrolero como renta del suelo. En realidad, continuamente tenían que hacer referencia a la propiedad subyacente a este ingreso, pero lo hacían de tal manera que no sólo no aclaraban nada, sino que finalmente terminó oscureciéndolo por completo. Nos referimos a la política petrolera nacional comprendida como política ecologista, haciéndose énfasis en el petróleo como una riqueza natural no renovable y definitivamente agotable. Con ello se justificaba, de manera extraordinariamente efectiva en lo político, el ingreso petrolero como una indemnización siempre insuficiente —pues el petróleo siempre seguirá agotándose— por los daños naturales sufridos.

24 Para una exposición más detallada véase Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer: *El petróleo en el pensamiento económico venezolano. Un ensayo*, IESA, Caracas, 1986.

Pero no sólo para los gobernantes, sino también para los gobernados, se presentaba un problema fundamental, a saber, cómo legitimarse en calidad de beneficiarios de la renta petrolera estatal. Para unos, la solución consistía en interpretar la renta simplemente como plusvalor, sin interrogarse sobre el origen nacional o internacional del mismo, con lo que el beneficiario legítimo no podía ser otro que el trabajador venezolano. Para otros, la solución consistía en la aprehensión de los yacimientos como capital natural, con lo que la renta petrolera, entendida como depreciación de este capital natural, de ninguna manera podía destinarse al consumo, sino que debía destinarse íntegramente a la inversión o, más precisamente, a la reinversión, sea por parte del Estado mismo o por el particular.

Esta última visión cobró cada vez más fuerza con el desarrollo del capitalismo venezolano, hasta llegar a predominar, de manera realmente aplastante, ya para fines de los años sesenta.²⁵ Si bien ello se explica por las circunstancias nacionales, no puede pasarse por alto la fuerza legitimadora que emanaba de esta visión en lo internacional. Partiendo de la concepción de los yacimientos como capital natural o como depósitos naturales de mercancías, el Estado venezolano ocultaba su carácter de terrateniente y se presentaba, en cambio, como vendedor. En los enfrentamientos con el capital internacional, Venezuela se presentaba entonces como un país pequeño y débil, obligado por poderosos monopolios internacionales a vender su materia prima a precios bajísimos, mientras que estos mismos monopolios supuestamente le vendían sus productos acabados, a precios altísimos. Se creaba así, una analogía con las luchas entre el capital monopolista y el capital de competencia acerca de una distribución equitativa de las ganancias; Venezuela era víctima de un intercambio desigual.

En cambio, si se partía de la concepción de los yacimientos como capital natural, surgía la imagen de un país que sufría un intenso proceso de descapitalización por las ganancias extraordinarias realizadas por el capital petrolero internacional. Tanto en un caso como en el otro, el resultado era que la renta petrolera no se concebía como una

25 Vallenilla, *ob. cit.*, especialmente pp. 294-314. Vallenilla es un importante industrial venezolano que en esa época trató de reunir a un grupo de industriales nacionales, con vista a las concesiones que caducaban entre 1983 y 1985, para en esa oportunidad ingresar al negocio petrolero.

fuelle extraordinaria de acumulación nacional de capital, acelerándola significativamente, sino que por el contrario, las ganancias extraordinarias de las compañías petroleras, decididamente la debilitaba.²⁶ A decir verdad, esto se contradecía por completo con lo que se percibía a simple vista, pero la causa nacional era presentada como incuestionablemente justa, y precisamente, de esto se trataba.

Hemos demostrado como la transformación democrático-burguesa y el desarrollo del capitalismo en Venezuela, iban necesariamente unidos a la lucha por la renta petrolera. Que la acumulación de capital nacional en lo esencial se nutría de una renta del suelo internacional —¡renta del suelo, categoría tan odiosa!— representaba una contradicción difícil de soportar. La fuerza intelectual necesaria ni siquiera se podía encontrar en las universidades venezolanas. La literatura petrolera de origen académico se limitaba en lo esencial a marchar a la zaga del desarrollo práctico de la política gubernamental, asumiendo las argumentaciones que la acompañaban, dándole mil vueltas al asunto y confiriéndole una apariencia teórica. Aun después de décadas de discusiones, nadie quiso llegar a la conclusión tan evidente de que el ingreso petrolero del país constituía una renta del suelo. Sin lugar a dudas, admitir la naturaleza del ingreso petrolero, habría resquebrajado la armadura moral con la cual se presentaba la cuestión petrolera también en esta literatura. Pero, en cambio, se le hubieran abierto las puertas a una comprensión más profunda, no sólo de la realidad económica del país, sino también de la realidad social y política. Para ello, en un país petrolero, es necesario poseer una claridad fundamental sobre la naturaleza del ingreso petrolero; desde luego, esto es más cierto aún —y éste es nuestro tema— para una comprensión más profunda de la cuestión petrolera misma.

Lo que hemos detallado sobre Venezuela, a juzgar por la literatura a nuestro alcance, es válido también para los demás países petroleros.²⁷ La presión política por la falta de una legitimación propia de la renta constituyó el factor decisivo, en todas partes, para mitificar la cuestión petrolera. Esta presión era incomparablemente mayor en otros

26 Véase p. ej. D.F. Maza Zavala: *Venezuela, una economía dependiente*, Caracas, 1964, *passim*; y Juan Pablo Pérez Alfonzo: *Petróleo y dependencia*, Caracas, 1971, en especial p. 219, ss.

27 Cf. David Hirst: *Oil and Public Opinion in the Middle East*, Londres, 1966.

países, ya que el petróleo se encontraba allí íntimamente ligada a la lucha por la independencia nacional y la soberanía estatal; en Venezuela este nexo era tan sólo relativo e indirecto. Ello aclara por que en las resoluciones de la OPEP no se habla de renta del suelo, mientras que continuamente se hace mención de los yacimientos petroleros como recurso natural no renovable y agotable, como capital natural y también del supuesto deterioro de los términos reales de intercambio del petróleo,²⁸ contraria a la necesidad de desarrollo de los países petroleros, etc.

La OPEP no mostraba, ni podía mostrar interés teórico alguno. Su política como cartel de propietarios, que fuera tan clara y consecuentemente formulada en la Declaración Política de 1968, era producto exclusivo de su experiencia práctica. Se encontraba de frente a toda la ciencia económica moderna, sin conexión alguna con ésta. En cuanto a sus diagnósticos sobre precios, la OPEP no tenía nada que oponerles, que no fuera su práctica. Por lo tanto, tomaba nota de ellos sin discutirlos, pero también sin asignarle un valor especial, mientras seguía ocupada en aumentar sus rentas por barril aunque sólo fuera en fracciones de centavos. Estaba segura de la dirección de la marcha y, paso a paso, seguía avanzando. Pero, sin teoría, no tenía idea cuan cerca o lejos se hallaba de sus metas, ni tampoco de lo que éstas realmente implicaban. Por ello, los países petroleros resultaron tan sorprendidos por los acontecimientos siguientes al igual que las compañías petroleras y los países consumidores.²⁹

28 Cf. Resolución V.42.

29 La sorpresa del gobierno venezolano se encuentra expuesta en Dorothea Mommer: *El Estado venezolano y la industria petrolera*, UCV, Caracas, 1974.

LA CRISIS PETROLERA INTERNACIONAL

El desarrollo ulterior de los enfrentamientos entre la OPEP y el capital internacional arrendatario y consumidor, está marcado por una precipitada sucesión de acontecimientos. Graves conflictos en uno u otro país, que antes hubieran merecido la atención especial de nuestra parte, constituían ahora nada más que momentos de un conflicto verdaderamente mundial. Este desarrollo, extraordinariamente acelerado, tenía dos causas. Por un lado, a raíz de la tercera guerra árabe-israelí, se iniciaba una nueva coyuntura política dentro del mundo árabe, que llevó a una agudización radical en las posiciones nacionalistas de todos esos países, no importa cuál fuera su orientación política interna o externa; por otro lado, en 1970, sorpresivamente, se llegó a un cambio coyuntural en el mercado petrolero mundial. A partir de este momento ambas coyunturas se superpusieron, llegando a confluir sus clímax hacia fines de 1973. Bajo tan favorables condiciones, los países miembros de la OPEP decidieron dar el paso de hacer valer en toda su extensión sus derechos soberanos, lo que trajo consigo un explosivo crecimiento de la renta absoluta y la nacionalización del capital arrendatario internacional. Con ello se había alcanzado la última etapa en el desarrollo internacional de la cuestión petrolera.

Condiciones políticas de la crisis petrolera internacional en el mundo árabe

La tercera guerra árabe-israelí de junio de 1967 terminó con la ocupación israelí de nuevos territorios árabes. La indignación general que se desató en los países árabes no se refería sólo a los ocupantes israelíes, sino de igual manera, a aquellos países que apoyaban al Estado israelí, ya fuera política, económica o militarmente. Se trataba, en primer lugar, de EUA y Gran Bretaña, es decir, los países de origen de

las grandes compañías petroleras internacionales; aunque estas últimas, precisamente en razón de sus intereses en los países petroleros árabes, presionaban por una política más neutral. Sin embargo, el resultado de esta guerra fue que, tanto la disposición como la posibilidad política de transigir de todos los países petroleros, se vio sustancialmente disminuida. De allí resultó para la OPEP, con su mayoría de miembros árabes —que en 1970 representaban el 59 por ciento de la producción de la organización y el 76 por ciento de las reservas probadas— un nuevo impulso que se expresó, por ejemplo, en la Declaración Política analizada.

Durante esta guerra se llegó espontáneamente al primer intento de un embargo petrolero selectivo en contra de EUA, Gran Bretaña y, hasta cierto punto, contra Alemania Federal.¹ El intento fracasó, por un lado, porque para ese momento en todas partes del mundo seguían existiendo sobrecapacidades significativas en la producción y también en los medios de transporte marítimos. Estos permitieron neutralizar en lo inmediato, el cierre del Canal de Suez —debido a la guerra—, utilizándose ahora, para las exportaciones del Golfo Pérsico hacia Europa, la ruta mucho más larga alrededor de África. Por otro lado, fracasó debido a causas políticas, ya que a este embargo se había llegado sólo bajo presión de las repúblicas más radicales dentro de la Liga Árabe, junto a acciones espontáneas de los obreros petroleros, mientras las tres monarquías conservadoras, Arabia Saudita, Kuwait y Libia, se opusieron hasta donde les fue posible. Estas monarquías presidían los países árabes exportadores de petróleo más importantes y se habían visto ante el peligro de que la guerra, en la cual no participaban directamente, les hiciera perder el control sobre su política petrolera. De esto sacaron la enseñanza correspondiente. A comienzos de 1968 fundaron la Organización Árabe de Países Exportadores de Petróleo (OAPEP), para crear un foro de política petrolera árabe donde la influencia de fuerzas radicales se mantuviera bajo control por medio de condiciones de admisión restrictivas. Por ello Argelia e Irak intentaron crear primero una organización paralela. Pero, en los años siguientes, se llegó a un consenso entre ambos bandos, en parte debido al golpe de Estado de 1969 en

1 Para nuestra presentación véase Mikdashi, *The Community...*, ob. cit., p. 84, ss.

Libia, que debilitó el frente de las monarquías, así como el desarrollo político del Egipto republicano, que llevó al acercamiento de este país con Arabia Saudita.

A raíz de ello, la OAPEP aflojó en las condiciones de admisión para, a partir de 1970, incorporar nuevos miembros. En 1972, finalmente, contaba con once países miembros. Junto a los tres miembros fundadores ya nombrados, estaban ahora Abu Dhabi (hoy Emiratos Árabes Unidos), Argelia, Bahrain, Dubai, Qatar, Egipto, Irak y Siria. Con ello, los países árabes habían creado un instrumento que, en la próxima y previsible cuarta guerra árabe-israelí, permitiría emplear el arma petrolera con bien calculado efecto, tanto político como económico.

Desarrollo del mercado mundial

La posición de Estados Unidos, el país productor y consumidor decisivo del mundo, desde hacia décadas se encontraba en un proceso de debilitamiento. Todavía en 1940 EUA había extraído el 63 por ciento de la producción de petróleo crudo en el mundo; en 1960, tal porcentaje había bajado al 34 por ciento y, en 1973, se había reducido a tan sólo el 17 por ciento. En cambio, en estos mismos años, la parte correspondiente a los actuales países miembros de la OPEP se incrementó de 16 por ciento a 43 por ciento y, finalmente, a 56 por ciento. El resto recaía en su mayor parte sobre la Unión Soviética. El poderío de EUA, con su producción nacional y con sus compañías petroleras operando en el extranjero para controlar el mercado mundial, en el período considerado, había decaído rápidamente. En 1959 ya no se encontraron en posición, dada la recesión en el mercado mundial del petróleo, de mantener los precios al nivel de los de EUA; y, en 1973, quedaría demostrado que, a la inversa, en el auge coyuntural no pudieron impedir un aumento en los precios más allá de ese nivel. Durante la Segunda Guerra Mundial, y durante la guerra de Corea, EUA, a través de un control oficial de precios en su propio país, había ejercido en la práctica un control de precios sobre todo el mercado mundial; el intento por parte del Gobierno norteamericano de detener la rápida subida de los precios en 1973, a través de su congelamiento, fracasó rotundamente debido al aumento radical de la renta absoluta

por parte de la OPEP, De ahora en adelante, a la inversa, el desarrollo de los precios en EUA, al fin de cuentas, tendría que adaptarse al desarrollo de los mismos en el mercado mundial, determinado por la OPEP. Los cambios en la correlación de fuerzas a largo plazo, apenas llegaron a manifestarse en su plenitud sobre el mercado mundial del petróleo, cuando desaparecieron en todas partes del mundo las sobre-capacidades existentes desde 1949.

Irónicamente, el cambio coyuntural en el mercado petrolero mundial empezó más o menos en los mismos momentos en que los consumidores norteamericanos exigían cada vez más enérgicamente precios más bajos, lo que sólo hubiera sido posible aumentando las importaciones. Mientras en EUA el precio promedio de un barril en boca de pozo en 1959 era de 2,90 dólares, diez años más tarde, en 1969, había aumentado a 3,09 dólares; en cambio, en ese mismo lapso, el precio de un barril importado de petróleo, por ejemplo para la República Federal Alemana, había caído de 3,00 dólares a 2,25 dólares (cif). Esta diferencia de precios significaba una pérdida correspondiente en la capacidad competitiva internacional de la industria norteamericana, particularmente en la petroquímica, donde el petróleo crudo representa, además de una fuente energética, la materia prima. A la par con esta diferencia en los precios, en EUA aumentaron también las tensiones políticas entre los intereses de los productores y de los consumidores, que alcanzaron su punto crítico en 1969:

En la política interna norteamericana, la 'tortilla se dio vuelta', de un predominio de muchos años de los intereses de los productores, al desarrollo de la lucha por la protección de los desatendidos consumidores, y 1969 fue el año durante el cual las compañías petroleras descubrieron que sus amigos y protectores de antaño, los habían abandonado.²

En tal sentido, era también sintomático que en este año, la partida de agotamiento, cuya tasa era de 27,5 por ciento desde 1926, fuera rebajada a un 22 por ciento. Una comisión nombrada por el presidente Nixon exigió a comienzos de 1970 bajar los precios estadounidenses, poco a poco, mediante una política de importaciones adecuada al

2 Petroleum Press Service (PPS), año 37, mayo de 1970, p. 163.

nivel de precios del mercado mundial. Ella expresaba, además, la opinión de que esto tendría que ser posible sin afectarse significativamente el grado de autoabastecimiento nacional.³

En realidad, EUA ya se encontraba en ese momento al comienzo de una crisis energética seria, cuya dimensión provenía del hecho que afectaba a todas las fuentes de energía al mismo tiempo. La producción de petróleo crudo alcanzaba justamente en 1970, con 9.6 millones de b/d, su máximo histórico; a pesar de enormes aumentos en los precios, la producción norteamericana va desde entonces en retroceso; igual cosa sucede con la producción del gas, que alcanzó su máximo histórico en 1971; la producción de carbón se estancó debido a la problemática de la contaminación ambiental que va unida a ella, y el manejo de la energía nuclear demostró ser mucho más difícil de lo esperado.

En verdad, un famoso geólogo había predicho con precisión, ya en 1956, que la producción norteamericana alcanzaría su máximo nivel en 1970 debido al agotamiento de sus yacimientos⁴; también la relación entre la producción anual y las reservas probadas cayó continuamente desde los años cincuenta de 1:12 a 1:8.8 para el año 1969; de igual forma hablaba el hecho de que a fines de los años setenta, en los remates de arrendamientos sobre tierras estatales o federales, las compañías petroleras pagasen sumas espectaculares de cientos de millones de dólares, índice seguro de que por lo menos unas cuantas compañías petroleras se hallaban escasas de reservas; a pesar de ello, este desarrollo en la producción petrolera llegó en forma totalmente sorpresiva, no sólo para el público norteamericano, sino de igual manera para su Gobierno.

Desde fines de la década de los veinte, con excepción de los años de la guerra y los primeros años de postguerra, el problema mayor de la política petrolera norteamericana siempre había sido las sobrecapacidades existentes. También los nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros en Alaska, que hicieron aumentar la relación de la producción anual con respecto a las reservas probadas nuevamente a 1:11.1 en 1970, parecían indicar que las sobrecapacidades seguirían consti-

3 PPS, año 37, febrero de 1970, p. 43, ss.

4 Se trata de M. King Hubbert, en otra época jefe del Departamento de Investigaciones de la Shell en Houston. Cf. Blair, op. cit., p. 13.

tuyendo el problema central. Empero, desde mediados de los años sesenta, éstas se encontraban en disminución y, en 1972, habían desaparecido por completo. Que ello sucediera en forma tan rápida se explica porque los propietarios y productores habían sobrestimado sistemáticamente sus capacidades, pues servían de base al control de producción estatal. A su vez, el petróleo de Alaska, que apenas llegó al mercado en 1977, no pudo más que detener pasajeramente la baja en la producción. El Gobierno norteamericano fue totalmente sorprendido porque la política petrolera de ese país, a pesar del énfasis verbal que se hizo desde siempre en la seguridad nacional, no era más que un reflejo de una problemática limitada, tal y como se presentaba desde la perspectiva de la empresa individual, maximizando las ganancias y, por otro lado, por los consumidores, con su interés en precios más bajos. Al fin de cuentas, la discusión política durante décadas se agotaba en consideraciones acerca de si la solución adecuada pudiera ser, en la producción petrolera, la práctica monopolista junto a una intervención estatal, o si también aquí la solución óptima sería el capitalismo de libre competencia.

El informe citado más arriba, que correspondía enteramente a los intereses de los consumidores, se publicó en un momento en que diversas regiones de EUA se resentían de los primeros problemas en el suministro del gas. Por ello, el presidente Nixon lo archivó y procedió a nombrar una nueva comisión de estudio. Esta llegó a un resultado muy diferente y más realista. EUA sólo podría cubrir su creciente demanda de energía de los próximos años a través de un veloz aumento de las importaciones de petróleo y, aun en ese caso, debido a problemas técnicos en las importaciones, no se podían descartar cuellos de botella en el suministro de gasolina y petróleo de calefacción. EUA había importado, en 1963, 1.9 millones de barriles diarios de petróleo y derivados; en 1970 ya eran 2.8 millones de b/d. Esto correspondía, en el primer caso, al 18 por ciento del consumo nacional y, en el segundo caso, al 20 por ciento; el resto era cubierto por la producción nacional. En 1973, EUA ya importaba 5.7 millones de b/d, lo que representaba el 35 por ciento del consumo nacional.

El hecho de que EUA, que solo consumía alrededor de un tercio de la producción de energía mundial de lo cual, en 1970, cubría el 44 por ciento con petróleo, ahora cubriera su creciente demanda, en medida cada vez mayor, a través de importaciones de petróleo, significa-

ba ya de por sí un cambio sensible en la relación de la oferta y la demanda. Pero, además, justamente en esos momentos, la producción de la OPEP, rápidamente creciente, se hallaba al punto de agotar las capacidades existentes, lo que llevó en 1970 a un primer auge sobre el mercado mundial. En 1971-72, el mercado volvió a la calma, debido a un crecimiento menor de la demanda. Pero, en 1973, cuando los auges económicos coyunturales de todos los países consumidores importantes coincidieron, se llegó a un crecimiento sin precedentes; la producción de la OPEP aumentó, a pesar del embargo parcial al petróleo árabe a fines de ese año, en 14,4 por ciento.

En 1970, el Departamento de Estado norteamericano ya había llegado a la conclusión, de acuerdo con la situación dada, de que los precios estadounidenses no bajarían al nivel del mercado mundial, sino al revés, los precios del mercado mundial se igualarían a los crecientes precios norteamericanos. Se esperaba, para 1980, un precio de 4,50 dólares en el Golfo Pérsico.⁵ Pero, por cierto, en todo ello no se había contemplado todavía la posibilidad de acciones independientes por parte de los Estados propietarios.

Comienzo de la crisis internacional del petróleo: la renta diferencial en el Mediterráneo (Libia 1970)

Cuando en 1961 se iniciaron las exportaciones petroleras libias, la Esso anunció un precio cotizado de 2,23 dólares para el petróleo de 400 API, f.o.b. Marsa-el-Brega. Para determinar este precio, la Esso tomó en cuenta el desarrollo de la productividad en el transporte marítimo, por lo que se basó en un flete menor al usual hasta ese entonces. Esta apreciación sobre el desarrollo del mercado de los tanqueros fue compartida por las compañías petroleras francesas que operaban en

5 Véase James E. Akins: "The Oil Crisis: This Time the Wolf in Here", *Foreign Affairs*, t. 51, No. 3, abril de 1973, p. 464.

6 Para los precios véase Taki Rifai: *Les prix du Pétrole*, París, 1974, p. 127, ss. En nuestra exposición no tomamos en cuenta, para simplificar, toda la problemática relacionada con las diferencias de calidad la que, en este caso, era relativamente importante.

Argelia, por lo que, en 1963, bajaron los precios cotizados del petróleo argelino de manera correspondiente.⁶

Entonces, mientras con la fundación de la OPEP los precios cotizados de todos los países miembros fueron congelados, no sucedía lo mismo con los países petroleros no miembros. Tómese en cuenta que Libia ingresó a la OPEP en 1962 y Argelia en 1969. Como consecuencia de ello, se produjo una disparidad entre los precios cotizados vigentes en el Mediterráneo oriental para el petróleo de Arabia Saudita y de Irak, transportados hasta allí por oleoductos, y los precios cotizados para el petróleo libio y argelino en el Mediterráneo occidental. En el caso de Libia, la diferencia era de 9 ¢ por barril.

Mientras la renta del suelo se cobraba sobre la base de los precios realizados y no a los precios cotizados, ello carecía de importancia. Pero en Libia, en 1965, los precios cotizados se convirtieron en precios de referencia fiscal; y Argelia, a pesar de que aún no había ingresado a la OPEP, se unió al nuevo arreglo. Sin embargo, en Argelia éste no afectaba a las compañías petroleras francesas, ya que la antigua potencia colonial, todavía en 1965, podía asegurarse privilegios a través de un tratado de Estado. Así, por ejemplo, el precio cotizado para el petróleo argelino de 40° API, f.o.b. Bougie, era de 2,35 dólares, pero a las compañías petroleras francesas se les cobraba la renta sobre la base de un precio de referencia de 2,08 dólares, con una participación en la ganancia, por parte de Argelia, que en 1965 sería de un 53 por ciento, para llegar hasta un 55 por ciento en 1969. Después, las cláusulas financieras del contrato se hallaban abiertas a la renegociación.

Libia sostenía ahora el punto de vista de que, con aquella determinación de los precios de referencia fiscal, sus arrendatarios se apropiaban de una renta diferencial debida a la ubicación geográfica. Esto era cierto, por lo menos para la Esso, cuya filial en Libia era la más rentable en el mundo.⁷ La ventaja en la ubicación geográfica de todos los petróleos del Mediterráneo aumentó considerablemente en 1967 con el cierre del Canal de Suez. Las compañías petroleras así lo reconocieron, por lo que dejaron sin efecto, mientras perdurara tal situación, los descuentos acordados con la OPEP para los precios cotizados del Mediterráneo. En el caso de Libia, ello significaba una renta

7 Así lo declararon dos directores de la SONJ, Véase Adelman, *The World Petroleum...*, op. cit., p. 67.

adicional por barril de 8.5 ¢. Por cierto, los países involucrados opinaban que, con ello, sólo les favorecía una parte de dicha ganancia extraordinaria, y que la mayor parte se la apropiaban las compañías petroleras. Por lo demás, este era el caso en un 100 por ciento, para las compañías petroleras francesas en Argelia, pues, apoyándose en el tratado de 1965, rechazaban cualquier aumento.⁸ Pero, en realidad, todas las otras compañías petroleras en Argelia, Libia, Irak y Arabia Saudita, se apropiaban de una parte creciente de estas ganancias extraordinarias, ya que a partir de 1968 también en el Golfo Pérsico se iban reduciendo los descuentos correspondientes.

La revolucionaria Argelia dio el primer paso en apropiarse íntegramente toda esta renta diferencial, y de eliminar la disparidad en los precios cotizados o precios de referencia fiscal en el Mediterráneo. Este país había incautado el capital arrendatario norteamericano, inglés y holandés con motivo de la guerra árabe-israelí de 1967 y, luego, exigía una participación de capital de 51 por ciento, sobre lo que se llegó a un arreglo con dos compañías norteamericanas pequeñas en 1968. Haciendo valer su participación mayoritaria, Argelia aumentó a estas compañías, en marzo de 1969, el precio de referencia fiscal de 2,35 dólares a 2,65 dólares. Se aclaró así cuál era el precio de referencia fiscal que el Gobierno argelino tenía en mente para las negociaciones pendientes con el capital arrendatario francés. Además, exigía, como compensación por las rentas que se les había escapado durante los últimos años, que se conservara en el futuro la actual participación de 55 ¢ en las ganancias como impuesto sobre la renta, pero separadamente de la regalía de un octavo.

En Libia, el comienzo de las negociaciones pendientes acerca de esta problemática se vio postergado por la caída de la monarquía. Ellas se iniciaron finalmente en 1969.⁹ Previamente, Libia, Argelia e Irak, se habían puesto de acuerdo al respecto y se habían asegurado el apoyo expreso de la OPEP.¹⁰

8 Para la política petrolera argelina en general, y en particular con respecto a las compañías francesas, véase Nicole Grimaud: "Le conflit pétrolier franco-algérien", *Revue française de science politique*, t. 22, No. 6, diciembre de 1972.

9 Para más detalles sobre el ulterior desarrollo de esas negociaciones véase Hubert Breton: "Le pétrole libyen au service de l'unité arabe?", *Revue française...*, op. cit.

10 Resoluciones XIII. 80, XIII. 81 y XIX. 105.

El liderazgo en estas negociaciones recayó sobre Libia, el país petrolero más importante del Mediterráneo. Las mismas tomaron un curso espectacular a partir de mayo de 1970. Libia se encontraba entonces en una posición de poder extraordinaria y el nuevo gobierno supo aprovechar la situación no sólo económica, sino también políticamente, relacionando con estas negociaciones su posición política radical con respecto al conflicto árabe-israelí. Por el aumento sin igual de la producción de este país —en sólo diez años, de 0 a 3.3 millones de b/d—, con una población de apenas dos millones, disponía de suficientes reservas de divisas para cuatro años de importaciones. Aún más importante era el hecho de que la producción de Libia en 1970, debido a su ubicación geográfica favorable, ya era insustituible. Todos los países petroleros ubicados favorablemente ya estaban produciendo a plena capacidad, de manera que el petróleo libio sólo podía ser reemplazado por petróleo proveniente del Golfo Pérsico. Pero, mientras la ruta marítima de Libia hasta Róterdam, por ejemplo, es de 2.600 millas náuticas, la distancia del Golfo Pérsico, hallándose cerrado el Canal de Suez, es de 11.300 millas náuticas. Ahora bien, precisamente por el cierre del Canal de Suez y el rápido aumento en la demanda de petróleo, cubierta en gran medida por el Golfo Pérsico, ya a fines de 1969 se produjo un cuello de botella en el transporte marítimo. Por ello, en marzo/abril de 1970, los fletes se hallaban por encima del nivel normal en un 30 por ciento. A principios de mayo, el oleoducto transarábigo se vio interrumpido debido a un accidente en Siria. Esto hizo desaparecer 500.000 b/d de petróleo de Arabia Saudita en la parte oriental del Mediterráneo. Al negar Siria el permiso a la Arameo para repararlo —Siria, como país de tránsito, en vista del cierre del Canal de Suez, exigía también una renta mayor—, los fletes siguieron aumentando. Pocos días después, el Gobierno libio ordenó una reducción en la producción; si bien esta decisión se basaba en la legislación conservacionista diseñada por la OPEP y aprobada en los días de la monarquía, obviamente no fue simple coincidencia el que se pusiera en vigor en ese preciso momento. Además, el Gobierno libio aprovechó un pleito pendiente con la Occidental Petroleum por otro asunto, para recortar adicionalmente la producción de ésta. En total, hasta septiembre de 1970, la producción de Libia se redujo en 800.000 b/d. La falta de 1.3 millones de b/d en el Mediterráneo bastaron para hacer subir

ahora los fletes en el mercado libre en un 152 por ciento. O sea, en circunstancias normales, el costo de transporte de un barril de petróleo desde Ras Tanura hacia Róterdam, con el Canal de Suez cerrado, alcanzaba 1,18 dólares, y de Marsa-el-Brega hasta Róterdam 0,35 dólares, por lo que el petróleo libio se beneficiaba de una ganancia extraordinaria de 0,83 dólares por barril; empero, en septiembre de 1970, en el mercado libre había que pagar 2,97 dólares y 0,88 dólares, respectivamente... con lo cual ahora surgía en Libia una ganancia extraordinaria coyuntural de 2,09 dólares por barril.

También Argelia aprovechó esta situación en contra de las compañías francesas, que todavía creían poder conservar sus antiguos privilegios coloniales. Éstas fueron totalmente sorprendidas por la nueva coyuntura. Todavía en junio todo lo que ofrecían era elevar su precio de referencia fiscal privilegiado a 2,31 dólares para 1975. Argelia contestó a ello en julio, decretando todas sus exigencias como medidas unilaterales y soberanas. Los franceses, en cambio, insistieron en un arbitraje.

Mientras en Argelia las negociaciones seguían arrastrándose, en el Departamento de Estado norteamericano se celebró una reunión con las compañías que operaban en Libia. En esta oportunidad, la Shell propuso actuar con fuerza, pues Libia había ordenado una restricción de la producción mediante medidas unilaterales y soberanas. La proposición de la Shell fue rechazada por el Departamento de Estado por no ofrecer ninguna probabilidad de éxito.¹¹ Efectivamente, hubiera sido necesaria una acción conjunta de todos los países europeos y EUA, ya que el 90 por ciento del petróleo libio era consumido en Europa. El costo económico que hubiera acarreado un boicot total en contra del petróleo libio, para los países europeos –sin hablar de los costos políticos–, en vista de las condiciones del mercado, hacía imposible contar con su apoyo para una acción semejante. En cambio, acciones solidarias con Libia, por lo menos por parte de Argelia e Irak, representaban una posibilidad muy real.

De todos los arrendatarios libios, la Occidental era la más afectada. Fuera de EUA, esta compañía norteamericana independiente sólo

11 Akins, op. cit., p. 471. En aquel entonces Akins era el director del State Department Office of Fuels and Energy. Akins no dice que se trataba de la Shell, pero véase Hernán Anzola Jiménez: *La crisis energética. Sus orígenes y su desarrollo*, Oficina Central de Información, Caracas, 1975, p. 10, ss.

disponía de una producción, digna de ser nombrada, en Libia; por lo tanto, no podía compensar sus pérdidas de producción en ninguna otra parte, y tampoco podía contar con la solidaridad de las grandes compañías petroleras internacionales.¹² Por tal razón, fue la primera en capitular, a comienzos de septiembre. El nuevo acuerdo con la Occidental se apoyaba en las pautas sentadas por Argelia. El precio de referencia fiscal fue elevado de 2,23 dólares a 2,53 dólares y, además, hasta 1975 aumentaría anualmente en 2 ¢; entonces se procedería a negociar de nuevo. Al mismo tiempo, se aumentó la tasa del impuesto sobre la renta al 58 por ciento, como compensación por las ganancias extraordinarias que se le habían escapado al fisco libio durante los últimos años, como también por cuestiones particulares pendientes. Luego se otorgó a la compañía el permiso para producir a toda su capacidad, dentro del mero de la legislación conservacionista existente. Poco después, todas las demás compañías siguieron el ejemplo de la Occidental; su tasa de impuesto sobre la renta se fijó ahora en alrededor del 55 por ciento, con diferencias menores según las circunstancias específicas de cada una. Simultáneamente, las grandes compañías petroleras internacionales anunciaron un aumento correspondiente en los precios de referencia fiscal en todos los puertos exportadores de petróleo al Este de Suez, desde el Mediterráneo oriental hasta Nigeria. En Argelia, sin embargo, no se llegaba todavía a ningún arreglo con los franceses.

Naturalmente, el resultado de las negociaciones libias significó un éxito importantísimo para toda la OPEP. Si bien aquí sólo se había tratado de renta diferencial, sí se había logrado avanzar un buen trecho en el camino definido por la Declaración Política de 1968. No sólo se habían estipulado nuevos precios de referencia fiscal, sino que su validez se había limitado de antemano a cinco años. Aun más importante era el precedente creado por Libia, al limitar exitosamente la producción sobre la base de una legislación soberana sobre conservación de petróleo. Además, las circunstancias políticas que acompañaron a estas negociaciones contribuyeron a poner al descubierto ante el mundo entero, la pérdida de poder del más importante país de origen del capital arrendatario internacional, EUA.

12 Una solicitud correspondiente de la Occidental a la Exxon fue rechazada por ésta; cf. Anzola Jiménez, op. cit., p. 9.

Los acuerdos de Teherán y Trípoli 1971

La coyuntura permitió a los países petroleros fuera del Golfo Pérsico arreglar cuentas pendientes referentes a la renta diferencial; asimismo daría pie, de inmediato y prácticamente sin pausa, a un aumento general de la renta absoluta.

En EUA se produjo un aumento de los precios del petróleo, en marzo de 1969, entre 10 ¢ y 20 ¢; éste era el primer aumento en doce años. El 11 de noviembre de 1970 se produjo un nuevo aumento de 25 ¢. Apenas tres días más tarde, las compañías petroleras en Irán aceptaron, bajo presión del Gobierno, un aumento de 9 ¢ en el precio de referencia fiscal del "Iranian Heavy" de 31º API, además de un aumento en la tasa de impuesto sobre la renta a 55 por ciento. Las mismas concesiones se hicieron también a Kuwait y Arabia Saudita, antes de que se llegara a la próxima conferencia de la OPEP, programada para diciembre en Caracas.¹³

Todo ello ocurrió de manera totalmente sorpresiva para la OPEP, pero ésta se encontraba muy bien preparada. En la Conferencia de Caracas, los países miembros se pusieron de acuerdo en las siguientes metas: 1) A partir del 1 de enero de 1971 se anularían todos los descuentos sobre los precios de referencia fiscal convenidos en relación con la cuestión de la regalía. 2) La tasa de impuesto sobre la renta se elevaría como mínimo a un 55 por ciento. 3) Los precios de referencia fiscal serían aumentados de manera uniforme en todos los países miembros. Las negociaciones correspondientes de los países del Golfo Pérsico deberían iniciarse en Teherán dentro de los próximos 31 días; dentro de los siete días siguientes, todos los países miembros deberían ser informados acerca del resultado de estas negociaciones; entonces, dentro de los 15 días siguientes, se llevaría a cabo una Conferencia Extraordinaria de la OPEP, para evaluar el resultado de las mismas. Y:

En caso de que fallen las negociaciones para el logro de estos objetivos, la Conferencia dictará y pondrá en ejecución un procedimiento que permita cumplir y alcanzar las metas señaladas en esta resolución, mediante una acción conjunta y simultánea de todos los países miembros.¹⁴

13 Rouhani, op. cit., p. 3, ss.

14 Resolución XXI.120.

La OPEP estaba firmemente decidida a aprovechar la coyuntura, y a no perder tiempo. La Conferencia de Caracas todavía no había terminado cuando el parlamento venezolano aprobó una reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, que aumentaba la tasa para las compañías petroleras de 52 por ciento a 60 por ciento; al mismo tiempo, se otorgó al Presidente de la República la facultad de fijar en adelante los precios de referencia fiscal del petróleo venezolano, simplemente por decreto. La Venezuela soberana, ahora al igual que antes, se adelantaba como buen ejemplo.

Mientras tanto, el Gobierno norteamericano se había enterado de la verdadera dimensión de la crisis energética nacional; además, poco a poco tomaba conciencia del panorama en el mercado petrolero mundial y de las posibles consecuencias que la existencia de la OPEP podría acarrear. A toda prisa trató de formar un frente unido del capital arrendatario internacional, con el apoyo diplomático de todos los países de la OECD, los que, por lo demás, también fueron completamente sorprendidos.¹⁵ Finalmente, en Teherán se presentaron 22 compañías petroleras frente al comité de negociación de la OPEP, las que por primera vez reconocían oficialmente a ésta como contraparte. Se trataba ahora, abierta e inmediatamente, de los intereses de los consumidores, representados por el capital arrendatario; cada centavo de aumento en la renta —y esto era evidente para todo el mundo— tendría que ser absorbido por los consumidores en general, y no sólo por los arrendatarios. Es decir, se trataba de renta absoluta.

A principios del mes de febrero, la OPEP celebró una conferencia extraordinaria en Teherán, siguiendo así la agenda establecida en diciembre. Sus amenazas con respecto a las negociaciones en curso se hicieron ahora aún más explícitas, resolviendo:

Que cada país miembro que exporta petróleo desde los terminales del Golfo adopte el 15 de febrero las medidas legales y/o legislativas pertinentes para el cumplimiento de los objetivos comprendidos en la resolución XX. 120.

En caso de que cualquier compañía interesada dejara de cumplir con

15 Para las negociaciones de Teherán véase Louis-Jean Duclos: "L'épisode de Téhéran", *Revue française...*, op. cit.

estas medidas legales y/o legislativas dentro de los siete días siguientes a la fecha en que se adopten en todos los países interesados, los miembros Abu Dhabi, Argelia, Irán, Irak, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita y Venezuela (es decir todos, con excepción de Indonesia; N. del A.), dictarán disposiciones pertinentes al respecto, incluso el total embargo sobre los despachos de petróleo crudo y productos petroleros de dicha compañía.¹⁶

Las compañías petroleras capitularon un día antes del plazo fijado. Aceptaron todas las exigencias. Según el acuerdo firmado por cinco años, el precio de referencia fiscal del "Arabian Light" de 34 °API, f.o.b. Ras Tanura, de los anteriores \$ 1.80 se elevaría progresivamente a 2,62 dólares para 1975, lo cual implicaba un aumento de la renta de 0,91 dólares a 1,53 dólares. Por otro lado, los Estados del Golfo aseguraban en este acuerdo que durante la validez del mismo no presentarían nuevas exigencias, ni apoyarían exigencias mayores que pudieran adelantar otros países miembros de la OPEP.¹⁷

La Conferencia Extraordinaria emitió también una declaración de solidaridad con respecto a las negociaciones pendientes en Trípoli, donde, además de la renta absoluta negociada en el Golfo Pérsico, habría que añadirle una renta diferencial. En el acuerdo de Teherán se estipuló expresamente que esta renta diferencial podía estimarse, como máximo, en 21 ¢, restringiéndose a ello el compromiso de acciones solidarias. Cabe hacer notar que en el Mediterráneo —donde también debemos incluir a Irak— los tres países petroleros más importantes eran repúblicas, en contraposición a lo que sucedía en el Golfo Pérsico; además, dentro del capital arrendatario que operaba en aquella área, predominaban las compañías independientes y el capital francés. Con el acuerdo de Teherán, las grandes compañías petroleras internacionales se aseguraron contra las eventuales repercusiones de mayores concesiones en el Mediterráneo por parte del capital arrendatario allí imperante; asimismo, las monarquías conservadoras del Golfo Pérsico ponían en claro, para aquellas repúblicas, que no pensaban perder el control sobre su propia política petrolera.

16 Resolución XX. 131.

17 Rouhani, op. cit., p. 16.

Las negociaciones emprendidas por Libia llegaron a un final exitoso en marzo de 1971. El acuerdo tenía también una validez de cinco años; el precio de referencia fiscal de aquel petróleo libio, que hasta hacía un año había sido de 2,23 dólares, aumentaría, hasta 1975, a 3,68 dólares, lo que representaría entonces una renta por barril de 2,37 dólares. Además, de aquí en adelante y cada tres meses, siguiendo una fórmula acordada, se estimaría la renta diferencial coyuntural resultante del desarrollo de los fletes, para absorberla.¹⁸

Apreciación de los acontecimientos de 1970/1

Bajo el liderazgo del Gobierno norteamericano, el capital arrendatario internacional trató en Teherán de no perder el control sobre el desarrollo de la renta del suelo. Tomaba en cuenta el desarrollo previsible de los precios en el mercado mundial. De antemano concedió a la OPEP las ganancias extraordinarias adicionales esperadas, como renta del suelo, pero con la esperanza de limitarla solamente a esa concesión. Se intentó impedir así que, además y por añadidura, la OPEP influyera activamente en los aumentos de precios esperados, más allá de los meros mecanismos capitalistas del mercado. Vistos así, los acuerdos de Teherán y Trípoli podrían considerarse como un éxito para el capital internacional, puesto que los aumentos de renta concedidos no sobrepasaban el marco del desarrollo esperado de los precios. Empero, de la Declaración Política de la OPEP se desprendía lo que de verdad valía la promesa de los países del Golfo en el sentido de cumplir fielmente con el acuerdo de Teherán. Más aún, si tomamos en cuenta las circunstancias políticas que acompañaron las negociaciones de Teherán y Trípoli, el trato dispensado por la OPEP al capital arrendatario internacional, la manera como puso plazos perentorios, entonces el cuadro se ve completamente distinto. Estas negociaciones representaron una clara victoria y una demostración de poder sin precedentes del cartel de los propietarios.

Sin embargo, la opinión imperante en los países consumidores

18 A un acuerdo similar se llegó también con Nigeria, en Lagos. Nigeria ingresó a la OPEP en 1971.

sobre estos acontecimientos era muy diferente; para poderla explicar debemos retroceder al punto de partida de nuestra exposición. En EUA, a finales de los años sesenta, el capital consumidor se encontraba, por primera vez en décadas, cerca de lograr una victoria sobre el capital petrolero monopolista. Entonces, éste anunció, sorpresivamente, como caído del cielo, el comienzo de una severa crisis energética, especialmente una fuerte caída en la productividad en la extracción petrolera, debida al agotamiento de los yacimientos. ¡No era posible creerlo! El argumento del agotamiento se encontró con una gran desconfianza, debido a su continuo uso y abuso en la historia del petróleo de EUA; pero esta vez se estaba en lo cierto. Esta verdad se hizo obvia para todo el mundo en los próximos años, y por ello no necesita mayor análisis de nuestra parte.

Enseguida se informó a los consumidores norteamericanos que en el mercado mundial las cosas tampoco andaban muy bien, y allí sus intereses se encontrarían amenazados por la OPEP. Esto también caía del cielo puesto que, hasta donde alguna vez se había hablado de la OPEP, se había asegurado siempre lo contrario, esto es, que esta organización no podría afectar los intereses de los consumidores, o sea, los precios. ¡Ahora repentinamente se afirmaba que sí! Esta verdad ha tenido –y tiene– muchas más dificultades para imponerse; sus causas generales ya las hemos revisado, pero deben concretarse aquí aún más.

Los escritos de mayor influencia, también sobre la literatura europea, fueron los de Adelman. Se mantuvo firme en su enfoque original, y en las posiciones que de él se derivaban. Todas ellas –al igual que las de Penrose, que Adelman compartía finalmente– al fin y al cabo desembocaron en otorgar el papel activo y decisivo al capital arrendatario internacional, y el rol pasivo y subordinado a los países propietarios. El éxito de Libia en 1970 lo explicaba entonces no como producto de la fuerza y de la acción propia de ese país, ni del apoyo brindado por la OPEP, sino por el hecho de que ni el capital arrendatario internacional ni el Gobierno estadounidense –el antiguo binomio– había emprendido acciones en contra de Libia:

Quando fueron decretados los primeros recortes a la producción en Libia, EUA podrían haber hecho convenir fácilmente a las compañías petroleras en elaborar un esquema asegurador, con el cual cada compañía individual que se viera forzada a cerrar, pudiera obtener petróleo

crudo suministrado por otras fuentes a un precio igual al de los impuestos más los costos. Si esto se hubiera hecho, algunas o la mayoría de las compañías hubieran cerrado, pero el gobierno libio se habría visto enfrentado a una pérdida de sus entradas de producción. Depósitos bancarios colocados en el extranjero podrían haber sido congelados en represalia a las incautaciones, pero un paso como ese, aunque útil, no habría sido estrictamente necesario. La unidad de la OPEP hubiera sido severamente probada en un momento en que no se encontraba preparada para un conflicto. Las pérdidas de los ingresos por parte de Libia habrían constituido ganancias para todos los demás, y todos se hubieran dado cuenta del peligro de intentar presionar a los países consumidores. Cualquier comandante de división libio, de brigada o quizás aun de un regimiento, hubiera podido reflexionar sobre la manera como ganar mil millones o algunos miles de millones de dólares al año, sólo dando las órdenes de marcha correctas. En el lapso anterior al golpe de Estado y del nuevo gobierno, la escasez de tanqueros podría haber ocasionado a los consumidores un muy pequeño porcentaje de aquellos costos, que tendrán que soportar ahora por no haber opuesto resistencia.

Adelman, que aquí se revela como furibundo representante de los intereses consumidores imperialistas, se imaginaba todo de manera tan simple como en los buenos viejos tiempos. Los cambios fundamentales en la correlación internacional de fuerzas de las últimas décadas, que se caracterizaban precisamente por un incontenible proceso de descolonización, sencillamente no eran tomados en cuenta en sus deliberaciones; de igual forma, jamás, ni siquiera con una palabra, se refiere al contenido de las exigencias que estaban en discusión en Libia. Ahora, el hecho de que el Gobierno norteamericano y las compañías petroleras internacionales no hubieran actuado de acuerdo a su imaginación era evaluado por Adelman como una aceptación pasiva del resultado de estos enfrentamientos. Empero, inmediatamente a continuación de la cita anterior, acotaba:

La mera omisión de actuar no implica necesariamente que los EUA hayan favorecido el resultado. Pero, al poco tiempo después se llegó a acciones que no pueden ser consideradas ambiguas.¹⁹

19 Adelman, *The World Petroleum...*, op. cit., p. 254.

Esto se refería al encuentro de los países de la OECD, propiciado por EUA en enero de 1971, donde los representantes norteamericanos, así como también las compañías petroleras que se hallaban allí como observadoras, trataban de convencer a los demás países sobre la necesidad de acordar en Teherán aumentos considerables de la renta del suelo y, en cambio, los esperaba con un suministro estable de petróleo para los próximos cinco años y un desarrollo ordenado en los precios. Con esto, según Adelman, la cosa estaba arreglada: no era la OPEP la que se encontraba en el origen del aumento de las rentas en Teherán y Trípoli, sino el capital arrendatario internacional, junto al Gobierno estadounidense.

Para este proceder, Adelman daba cuatro motivos: primero, cada aumento en la renta era utilizado por el capital arrendatario internacional para imponer aumentos aun mayores en los precios, con lo cual lograba ganancias extraordinarias. Por cierto, a éstas les concedía una corta vida en razón de la competencia capitalista. Segundo, con ello, EUA imponía precios mayores de energía, así como también precios mayores a la materia prima en la petroquímica a sus competidores europeos y japoneses. Tercero, mientras más pequeña fuese la diferencia entre los precios en EUA y los del mercado mundial, menores serían dentro de EUA las tensiones políticas entre los productores y los consumidores. Cuarto, a cuenta de terceros, EUA comprobaba, con los acuerdos de Teherán y Trípoli, buena voluntad y simpatía entre los países petroleros, especialmente respecto al conflicto árabe-israelí.²⁰

El interés de EUA y del Cartel Internacional del Petróleo en que los precios del mercado mundial correspondieran a los precios de la producción nacional era un hecho irrefutable; la estructura de precios correspondiente se rompió en 1959 en contra de su voluntad. Empero, también constituye un hecho irrefutable –de acuerdo con toda nuestra exposición– que en primera instancia no tiene nada que ver con lo anterior. El que ambos jamás concedieron aumento alguno en la renta, sino que fueron obligados a ello por los países petroleros. En cambio, Adelman sostenía ahora, con toda seriedad, que fueron ellos los que en Teherán y Trípoli ofrecieron rentas más altas, solamente para poder imponer mayores precios. Con ello, implícitamente, esta-

20 Op. cit., pp. 258/9.

ba aceptando algo muy diferente: que precios más altos, con la correlación de fuerzas dada, inevitablemente traerían como consecuencia aumentos correspondientes de la renta. Pero, por transformarse íntegramente en renta del suelo toda ganancia extraordinaria que resulte de los mecanismos capitalistas del mercado, se planteaba precisamente el problema de cómo limitar las exigencias de renta de la OPEP y cómo impedir que desarrollos meramente coyunturales de los precios fueran aprovechados para empujar hacia arriba la renta en el largo plazo. Es decir, estos aumentos operarían entonces como renta absoluta y transformarían por lo tanto los precios del auge coyuntural en precios comerciales vigentes a largo plazo.

En 1970-71, Adelman se vio enfrentado a acontecimientos que eran fundamentalmente irreconciliables con su enfoque teórico. Con ello se le ofrecían dos posibilidades: o su teoría debía ser reexaminada y modificada, o bien se aferraba a ella y postulaba o comprobaba la existencia de circunstancias extraordinarias externas a la teoría. La primera habría implicado otra vez una discusión fundamental sobre la cuestión de la propiedad, en la cual, como economista moderno, no podía tener interés alguno; eligió entonces la última posibilidad. De manera consecuente, ya no hablaba ahora de renta del suelo, sino solamente de impuestos; para él, la renta del suelo seguía siendo sólo renta diferencial, y de eso, obviamente, ya no se trataba. En sus explicaciones y argumentaciones, que ahora eran meramente prácticas, permaneció fiel a los intereses del capital consumidor —al igual que antes— ya que éstos eran inherentes a su enfoque teórico. Toda su crítica al Gobierno estadounidense y al capital arrendatario puede resumirse simplemente en que, en su opinión, los intereses de los consumidores no habían sido defendidos con suficiente decisión.

Pero, por no haber resistido a tiempo, la OPEP pudo vivir la experiencia exitosa de proceder unida contra los países consumidores, intimidados por amenazas, con lo que —según Adelman— ahora sí había cobrado conciencia de su enorme poder monopólico potencial. Por lo cual Adelman no se hacía ninguna ilusión de que los acuerdos de Teherán y Trípoli pudieran sobrevivir los cinco años previstos. Empezaba a reflexionar, ahora, hasta dónde la OPEP podría seguir aumentando la renta del suelo:

Nadie sabe, ni siquiera aproximadamente, hasta dónde los países miembros de la OPEP pueden aumentar los impuestos, y con ello los precios, antes que las ventas bajen tan rápidamente que se reduzca su ingreso total. Pero evidentemente los impuestos pueden ser aumentados en varias veces sin reducirse las ventas, ya que los consumidores de petróleo tienen pocas alternativas. El petróleo crudo sintético, proveniente del carbono de esquistos o de arenas bituminosas, parece ser muy caro. En cuanto al transporte automotriz, la gasolina no tiene sustituto... La energía atómica pone un techo bastante alto al combustible pesado para la producción de energía eléctrica; para su uso industrial en general, el carbón europeo, japonés o aun norteamericano, pone un techo mucho más alto. Esta es una condición disparatada e inestable. Los países miembros de la OPEP todavía poseen un enorme poder inexplorado. Por lo cual probablemente en breve traten de nuevo (de subir la renta; N. del A.)... Los acontecimientos de Teherán y Trípoli han ocasionado un cambio irreversible. El suministro de petróleo es ahora mucho menos seguro que nunca antes. Para poder mantener y extender sus ganancias es necesario que los países productores mantengan inseguros a los países consumidores. El diablo se ha escapado de la botella, los países productores han experimentado un enorme éxito usando el arma de amenazar con un paro concertado (en la producción; N. del A.) y con ello no puede esperarse que dejen de usarla. Lo que sí podemos esperar de estos países, primero de a uno y después unidos, son acciones tales como nuevos aumentos impositivos, insistencia en pagos retroactivos y sanciones por violar reglamentos reales o inventados. Puede que los países productores se abstengan de aumentar los precios cotizados, ateniéndose a la letra del acuerdo, pero aun así existe una contradicción entre los acuerdos de Teherán y Trípoli y la resolución de 1968 de la OPEP, que declara que cualquier arreglo fiscal está sujeto a cambios debido a 'circunstancias cambiantes'. Los impuestos y los precios serán aumentados una y otra vez. No necesitamos perder tiempo con aseveraciones tales como que los acuerdos de Teherán y Trípoli son estables y duraderos, o que durarán cinco años. Si esos acuerdos tuvieran algún valor, no existiría la crisis actual.²¹

Pero la culpa la tenían el Gobierno norteamericano y las grandes

21 Op. cit., p. 256/7.

compañías petroleras internacionales, que negligentemente habían dejado que las cosas llegaran tan lejos. La política del primero era catalogada por Adelman como “locura irresponsable”, mientras culpaba a los últimos de ser “cobradores de impuestos de la OPEP” y de ser agentes de una potencia extranjera”; en su indignación tildó los acuerdos de Teherán y Trípoli de pedazos de papel.²²

Para su evaluación de la nueva situación, Adelman se basaba sólo en observaciones prácticas, sin poderlas analizar científicamente. No quería saber nada de economía política, por lo que se encontraba sin conceptos frente a la lucha distributiva entre la propiedad territorial y el capital. En su juicio acerca de los acontecimientos de 1970-71, tambaleaba de un lado al otro y caía de un extremo en el otro. Los contratos que aseguraban las últimas posiciones de poder que aún le quedaban al capital arrendatario internacional y que todavía estaban impidiendo un desarrollo libre y soberano de la renta del suelo, Adelman mismo quiso tirarlos de una vez a la papelera. En cambio, seguía aferrado dogmáticamente a su enfoque teórico y, otra vez más, ofrecía su eterno remedio para todos los males: la competencia capitalista. Para él, todos los éxitos de la OPEP tenían como última causa la estructura monopólica e integrada del capital petrolero internacional; era ésta la que había que romper. Por ello propuso que los países consumidores deberían motivar a las compañías petroleras internacionales a abandonar su función como arrendatarios, para seguir ejerciendo su función de productores sobre la base de contratos de servicio, adecuadamente remunerados por los países petroleros. Entonces serían compradores del petróleo producido y la competencia capitalista —¡por fin!— acarrearía la anunciada caída de los precios en el mercado mundial. Con gran alegría observó que la OPEP, con su política de participación de capital, se encontraba justamente en el camino por él deseado.²³ El consejo de Adelman, ahora dirigido a los países consumidores, era nuevamente desastroso, como ya ha quedado demostrado en la práctica.

Sin embargo, la desconfianza de Adelman frente al capital arren-

22 Morris A. Adelman: “Is the Oil Shortage Real? Oil Companies as OPEC Tax Collectors”, *Foreign Policy*, No. 9, otoño de 1972.

23 Adelman, *The World Petroleum...*, p. 261.

datario internacional tenía un fondo objetivo importante, por lo cual fue compartida por los consumidores del mundo entero. El capital arrendatario cumple su función de mantener la renta del suelo en general, y en especial la renta absoluta, lo más baja posible, solamente por su interés individual en mayores ganancias. Mientras que haya competencia, para cada arrendatario individual una renta del suelo más alta significa, en primer lugar, costos más altos y no mayores precios. Pero en Teherán apareció un cartel de arrendatarios confrontado a un cartel de propietarios y negociaron unos aumentos en la renta, los que de manera inmediata se presentaban como renta absoluta. Para todo el mundo era obvio que aquí se trataba de pagos de decenas de miles de millones, que tendrían que ser cumplidos por un tercero que se hallaba ausente, es decir, por los consumidores. Justamente por ello, las compañías petroleras negociadoras se encontraban en contacto permanente con el Gobierno norteamericano. Pero, bajo estas circunstancias, tenía que surgir la pregunta de hasta dónde el capital arrendatario era, en verdad, todavía el indicado para defender los intereses de los consumidores frente a los terratenientes o si, tal vez, no sería preferible que los consumidores tuvieran una intervención directa, en cualquier forma que fuese. Es decir, la cartelización apresurada de los arrendatarios para las negociaciones de Teherán evidenció ante los países consumidores la disfuncionalidad de toda la estructura de la industria petrolera internacional, basada en contratos de arrendamiento; superada históricamente, ésta caía en un estado agónico.

También en Europa predominaban opiniones e interpretaciones de los acontecimientos de 1970/71 similares a las de Adelman, aunque fueron adaptadas a la perspectiva europea. Era notable que ahora, repentinamente, en Europa se hablara de renta diferencial —de lo cual Adelman nunca más volvió hablar, y con toda razón— lo que simplemente resultaba del hecho de que volvían a relacionarse los precios del mercado mundial con los precios norteamericanos. Desde luego, los europeos se convencieron fácilmente de que los mecanismos de la renta diferencial habían sido puestos en marcha intencionalmente por las compañías petroleras y el Gobierno norteamericanos. El motivo para el último habría sido perjudicial la competencia europea a través de precios más altos del petróleo crudo, mientras que las primeras, sólo a través de esta “estrategia” —así se decía—, habrían hecho posible la explotación económica de nuevas fuentes alternas de petróleo y de

energía en general.²⁴ Las teorías correspondientes contaron con buena acogida, especialmente en Francia. Este país no sólo tenía su política propia respecto al conflicto árabe-israelí, sino también con respecto a la cuestión petrolera. Así, por ejemplo, Francia, que tenía una participación del 23,75 por ciento en la IPC, jamás había estado de acuerdo con la política restrictiva de producción de esa compañía, impuesta por la mayoría norteamericana y anglo-holandesa, ya que las compañías francesas se encontraban escasas de fuentes. Precisamente por ello trataban de desarrollar en Argelia una política petrolera independiente y propia. Ésta se vio frustrada por la nueva coyuntura en el mercado mundial del petróleo, de lo cual los franceses pretendían culpar a los norteamericanos.

Los países petroleros supieron aprovechar en todo sentido la competencia entre sus arrendatarios. Disfrutaban tanto de su victoria como de la confusión de los consumidores. Estaban acostumbrados, desde siempre, a actuar y a argumentar en forma enteramente empírica. Si los gobernantes de un país petrolero querían asegurarse un mayor apoyo político popular, entonces hacían valer su aporte decisivo en aquella victoria colectiva de la OPEP. No obstante, frente a los quejumbrosos consumidores, todos estaban dispuestos, con gusto, a echarle la culpa a las grandes compañías petroleras internacionales, desprestigiadas por ambos, y asimismo otorgarles amablemente su visto bueno a las teorías correspondientes.

Participación de los países petroleros en el capital de las antiguas concesiones

En la política de participación de capital, el rol de vanguardia recayó en Argelia. Como ya hemos señalado, en 1967 incautó la totalidad del capital petrolero no francés, y poco después exigía una participación de capital del 51 por ciento. En 1968 se llegó a un acuerdo con dos compañías –típicamente se trataba de dos compañías pequeñas e independientes– mientras todas las demás se resistían a aceptar

24 Para la literatura europea véase, por ejemplo, Jean-Marie Chevalier: *Le nouvel enjeu pétrolier*, París, 1973, en especial p. 94; Hartmut Elsenhaus (ed.): *Erdöl für Europa*, Hamburgo, 1974, en especial p. 18, ss. Rifaï, op. cit., p. 312, ss.

tal participación, por lo cual finalmente fueron nacionalizadas en 1970 en un 100 por ciento. Entre ellas se encontraban filiales de las grandes compañías petroleras internacionales.

Mientras tanto, tampoco se llegó a una solución aceptable para ambos bandos en las negociaciones respecto a la renta del suelo con el capital francés, por lo que el Gobierno de Argelia, en febrero de 1971, anunció que se hacía cargo de una participación de capital del 51 por ciento en la producción de petróleo crudo también en las compañías francesas. En estos momentos, el auge coyuntural de 1970 ya estaba en declinación, y ahora Francia pretendía boicotear internacionalmente al petróleo argelino. Aunque tuvo algún éxito, en general no logró el apoyo internacional necesario. Seis meses más tarde, aceptó entonces la participación propuesta, así como los aumentos de renta que se derivaban de los acuerdos de Teherán y Trípoli. Argelia controlaba ahora el 75 por ciento de su producción, de más de un millón de b/d.

Ya en la conferencia de Caracas, en diciembre de 1970, la OPEP había formado un comité ministerial al cual encomendó un estudio sobre cómo poner en práctica la política de participación de capital en las concesiones existentes. Sobre la base del informe de éste, y en la conferencia de julio de 1971, se formó un nuevo comité ministerial, en el cual estaban representados Irán, Irak, Kuwait, Libia y Arabia Saudita, que debería estudiar las bases para los respectivos acuerdos de participación de capital. Estas deberían ser sometidas a discusión en una conferencia extraordinaria que se llevaría a cabo en septiembre del mismo año.²⁵ Allí se decidió que todos los países miembros interesados, siguiendo las líneas directrices establecidas, deberían, ya fuera solos o en grupos, iniciar negociaciones con las compañías petroleras afectadas. Los resultados de las negociaciones respectivas deberían ser coordinados por la OPEP, y:

En caso que dichas negociaciones no alcancen su fin, la Conferencia determinará un procedimiento con miras a hacer cumplir y alcanzar los objetivos de participación efectiva a través de acciones conjuntas.²⁶

Los países árabes del Golfo Pérsico –Abu Dhabi, Irak, Kuwait,

25 Res. XXIV. 135.

26 Res. XXV. 139.

Qatar y Arabia Saudita— nombraron entonces al ministro de Petróleo de Arabia Saudita, Yamani, como su representante común para las negociaciones previstas. Las grandes compañías, haciendo referencia al acuerdo de Teherán, trataron de negarse, pero luego tuvieron que nombrar por su parte un comité negociador compuesto por un representante de la Exxon, la Texaco y la Shell.

Pero, antes de que se llegara a un resultado práctico en estas negociaciones, Libia hizo un nuevo avance. Similar a lo ocurrido anteriormente en Argelia, Libia se sirvió de un motivo político. Gran Bretaña retiró en 1971 sus tropas de varias islas pequeñas en el Golfo Pérsico, islas que eran reclamadas tanto por los árabes como por los persas. Al ser ocupadas por Irán, el Gobierno libio acusó a Gran Bretaña de complicidad y nacionalizó en un 100 por ciento la filial de la BP en Libia en diciembre de 1971; en este caso se trataba del 7 por ciento de la producción nacional.

En marzo de 1972, Yamani anunció, en la XXVII Conferencia de la OPEP, que la Aramco había aceptado en principio una participación mínima de 20 por ciento. Nigeria y Libia consideraron insuficiente este porcentaje; Libia exigió inmediatamente una participación del 51 por ciento. En el transcurso del año, el Gobierno libio sólo pudo concluir un acuerdo con la compañía italiana AGIP, que le concedió una participación del 50 por ciento. Las grandes compañías petroleras internacionales todavía hacían resistencia tenaz contra cualquier porcentaje mayor, cuando en Irak les asestaron el próximo golpe. Debido a una breve recesión en el mercado en 1971-72, los fletes habían bajado inesperadamente. Por ello, la IPC exigió una rebaja en la renta diferencial acordada en Trípoli para su petróleo despachado al Mediterráneo a través de oleoductos; mientras tanto recortaba su producción en un 40 por ciento. En junio de 1971, el Gobierno de Irak —tras más de once años de disputas con respecto a otros asuntos que nunca pudieron ser arreglados definitivamente— respondió con la nacionalización; la IPC representaba dos tercios de la producción del país, que era de 1.4 millones de b/d. Las filiales de la IPC en Irak, la MPC y BPC, que operaban en el sur, no se vieron afectadas por el momento. Otra vez más las grandes compañías petroleras internacionales trataron de imponer un boicot mundial al petróleo iraquí proveniente de aquella concesión. Pero su éxito fue muy limitado; ahora fue Francia quien no quiso participar desde el principio, ya que prefería llegar de una vez a un

acuerdo particular con Irak respecto a su parte en la IPC. Irak gozaba además del apoyo total de la OPEP, la que incluso nombró un comité con la única finalidad de impedir que el petróleo iraquí boicoteado pudiera ser sustituido por otro proveniente del área de la OPEP.²⁷ El nuevo auge coyuntural sobre el mercado mundial del petróleo, que se presentó a fines de 1972, hizo finalmente lo suyo: las grandes compañías internacionales capitularon en febrero de 1973.

En diciembre de 1972, las negociaciones emprendidas por Yamani en Nueva York llegaron a un final exitoso. El resultado fue el siguiente:

1. Los Estados árabes del Golfo Pérsico adquirirían, a partir del 10 de enero de 1973, una participación de capital del 25 por ciento en todas las concesiones existentes. Esta participación aumentaría paulatinamente hasta alcanzar el 51 por ciento el 1° de enero de 1983.
2. Los acuerdos fijaban procedimientos sobre cómo entrarían en vigor estas participaciones, sin echar a perder el mercado. Para ello, las compañías petroleras afectadas tenían que poner a disposición su red de distribución, mientras los países petroleros, poco a poco, organizarían su propia red de mercadeo.
3. Todas las demás relaciones contractuales seguían siendo válidas; además, este acuerdo básico necesitaba de negociaciones particulares con cada uno de los países afectados, para llegar a un acuerdo detallado.²⁸

Si bien este acuerdo ya implicaba un cambio fundamental en la correlación de fuerzas existentes,²⁹ el nuevo auge coyuntural sobre el

27 Res. XXVIII. 146. Al comité pertenecían Abu Dhabi, Arabia Saudita, Irán, Libia y Venezuela.

28 Véase Mana Saeed Al-Otaiba: *OPEC and the Petroleum Industry*, Londres, 1975, p. 169, ss.

29 “Debe estar claro que aunque los países productores empezarán con una participación inicial minoritaria, ellos tendrán una voz poderosa con respecto a la inversión, los niveles de producción, el volumen de las exportaciones y su destino. Como socio accionista, que al mismo tiempo representa al soberano, ellos poseen todo el poder necesario para controlar y dirigir las compañías en todas las fases de las operaciones en los países productores y probablemente también en muchas fases de sus operaciones fuera del país, reteniendo en calidad de empeño sus intereses locales en la producción petrolera”. Así Walter J. Levy: “An Atlantic-Japanese Energy Policy”, *Foreign Policy*, No. 10, primavera de 1973, p. 169.

mercado mundial del petróleo, por un lado, así como el desarrollo político dentro del mundo árabe, por el otro, apenas permitirían que entrara en visor provisoriamente, para caducar de inmediato; por su parte, Irak había emprendido caminos propios mientras las negociaciones en Nueva York todavía se hallaban en curso. A su vez, el parlamento kuwaití rechazó el resultado de las negociaciones e insistió en una participación mayoritaria inmediata del 60 por ciento. Mientras tanto, el Sha de Irán anunciaba en marzo de 1973 la disolución del Consorcio Internacional, cuyas operaciones de ahora en adelante serían asumidas por la compañía petrolera nacional NIOC. Las antiguas compañías integrantes del consorcio funcionarían en el futuro solamente como compañías de servicio; con ellas fueron acordados contratos de compra, cuya duración era de 20 años.³⁰ A comienzos de 1973, Libia empezó nuevamente a atacar las compañías, una por una, para imponer a todas una participación de capital del 51 por ciento. Se trataba, en particular, de las filiales de las grandes compañías petroleras internacionales. La OPEP apoyaba decididamente estas medidas.³¹ Mientras tanto, en junio de 1973, Nigeria había obtenido una participación inicial de capital del 35 por ciento en todas las concesiones existentes.

Mientras en Libia las grandes compañías petroleras internacionales todavía trataban de oponer resistencia, el mercado mundial del petróleo se encontraba en un auge coyuntural nunca visto, hecho que de por sí ponía en tela de juicio los fundamentos mismos de los acuerdos de Teherán, Trípoli y Lagos, de 1971, y también los acuerdos de Nueva York de 1972.

Con el estallido de la cuarta guerra árabe-israelí, la correlación de fuerzas cambiaría definitiva y radicalmente en favor de los países petroleros. Con ello, los diferentes porcentajes de las participaciones de capital, negociados con tanto esfuerzo y discutidos arduamente, dejaron de tener significación práctica alguna. La etapa de compañías arrendatarias mixtas, que empezaba a perfilarse con la Declaración Política de 1968, y que en diciembre de 1972 ya parecía una realidad

30 Véase Robert B. Stobaugh: "The Evolution of Iranian Oil Policy 1925-1975", en George Lencjowski (ed.): *Iran under the Pahlavi*, Stanford, 1978, p. 221.

31 Res. XXXV. 159.

palpable, desapareció en su estado embrionario. Sin detenerse ahí, el desarrollo de las relaciones entre el capital internacional y la propiedad territorial nacional estatal, por las circunstancias políticas y económicas de la coyuntura, pasó de una vez a la próxima y última etapa: a la determinación libre y soberana de la renta del suelo por parte de los Estados petroleros mismos, eliminándose la mediación que representaba el capital arrendatario internacional.

Reversión de las concesiones en Venezuela

En cuanto a la política de participación de capital de la OPEP, Venezuela siguió su camino propio. Por un lado, estaba pendiente la reversión de la gran mayoría de las concesiones, que se produciría en los años 1983 a 1985, mientras que, por otro lado, este país soberano no necesitaba de una participación inmediata de capital para mejorar su posición legal en general. Por lo tanto, Venezuela se limitó a prepararse para la reversión ya prevista de las concesiones.³²

En el ejemplo de EUA hemos señalado el significado que tiene la duración de los contratos de arrendamiento y la renovación de los mismos en relación con la apropiación de la renta diferencial II; en Venezuela, sin embargo, esta significación sólo le correspondía parcialmente. El Estado venezolano como soberano, desde 1943, independientemente de la duración del contrato, estaba facultado, en principio, para transformar en cualquier momento toda ganancia extraordinaria en renta del suelo, mediante el impuesto sobre la renta. Al respecto se encontraba limitado no jurídicamente, sino sólo por las relaciones de fuerza reales, políticas y económicas, determinadas tanto nacional como internacionalmente. Empero, éstas eran tales que todavía en 1966 el intento del Gobierno venezolano de crear un impuesto sobre la renta selectivo, ligado a la tasa de ganancia, naufragó en el Congreso Nacional.³³ La posible renovación de los contratos no carecía así de significación especial. En todo caso, la reversión de las concesiones ofrecía al propietario la oportunidad de apropiarse, sin indemnización alguna, del capital de su arrendatario y, con ello, la mejor posibilidad para abrirse paso en la producción. Ello tenía que

32 Para toda la exposición siguiente véase Rivero, op. cit., pp. 300-14.

33 Márquez, op. cit., pp. 363-8.

ejercer una influencia importante sobre la correlación de fuerzas en general entre el capital internacional y la propiedad nacional estatal. De ahí que, efectivamente, las discusiones sobre la reversión de las concesiones, prevista para 1983 en adelante, ya se iniciaron en 1959, es decir, antes de que hubiera transcurrido siquiera la mitad de la duración de los contratos firmados entre 1943 y 1945.

El arreglo jurídico existente para 1970 sobre la reversión tenía su origen en la libre propiedad del Estado, imperante en Venezuela a comienzos del siglo. Bajo las condiciones de la misma, no sólo no habla que pagar renta alguna, sino que el Estado tampoco pretendía apropiarse del capital del concesionario al momento de la reversión. Empero, como algunas de las inversiones podrían encontrarse inseparablemente ligadas a la tierra concedida como, por ejemplo, carreteras, edificaciones, torres de perforación, etc., tenían que pasar necesariamente a propiedad del Estado con la reversión. En tal sentido, el Estado venezolano se aseguró expresamente contra posibles exigencias de indemnización. De ninguna manera se encontraba interesado en el capital del concesionario, y sólo se apropiaba de él por motivos forzosos y en contra de su voluntad.

Esta situación se mantuvo aun después de 1917, cuando la legislación petrolera venezolana empezó a orientarse por el ejemplo de EUA, ya que allí los arrendatarios habían conquistado las condiciones más ventajosas respecto a la reversión. Según el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos de 1943, todas las obras permanentes que se hubiesen construido en las parcelas concedidas al término del contrato pasaban sin indemnización alguna a propiedad del Estado.³⁴ Empero, el legislador de 1943 ya presentía que la reversión de las concesiones pudiera constituir un momento crítico, y por ello previó la posibilidad de prorrogarlas por 40 años más, a partir del vigésimo año y hasta el 38° año del primer otorgamiento, siempre y cuando el concesionario decidiera realizar nuevas y grandes inversiones y aceptara nuevas condiciones contractuales. Pero, aun después de aquel 38° año, el antiguo concesionario gozaba, en determinadas condiciones, de un derecho preferencial al otorgarse de nuevo la concesión.³⁵

34 Cláusulas correspondientes se encontraban asimismo en los contratos de concesión de otros países petroleros.

35 Op. cit., p. 126, ss.

Sin embargo, este arreglo tuvo como consecuencia que el arrendatario, para asegurarse la posición negociadora más ventajosa ante la posible renovación del contrato, no realizaba inversión alguna que no estuviera totalmente amortizada para la fecha prevista del vencimiento. Por lo demás, estaba interesado en que todas las instalaciones se encontraran en las peores condiciones posibles. Porque solamente amenazando al propietario con una interrupción duradera de la producción, el arrendatario podría tener esperanzas de lograr una prórroga anticipada de la concesión en condiciones favorables. Con el desarrollo posterior de Venezuela como país petrolero, este arreglo desde luego, se hizo intolerable; ningún gobierno venezolano podía aceptar negociar con sus arrendatarios sobre el futuro de las concesiones bajo la amenaza de una posible interrupción en la producción. Pero el arreglo legal vigente tendía, precisamente, a crear semejante situación.

Cuando en 1959 los concesionarios, frente a la recesión en el mercado mundial, restringieron significativamente sus actividades de inversión en Venezuela —como lo hicieron en el mundo entero—, además de empezar a desmontar ciertas instalaciones de producción ahora innecesarias, para sacarlas del país, intervino el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Apoyándose en el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, referente a la reversión, adoptó la posición jurídica de que para ello, las compañías necesitaban de una autorización del Ministerio. Las compañías petroleras llevaron el asunto ante la Corte Suprema, apoyándose en la legislación existente y la libertad empresarial garantizada por ésta. En diciembre de 1963, la Corte Suprema falló enteramente a favor de las compañías, lo que nos hace recordar los juicios correspondientes durante el siglo pasado en EUA. Según la Corte, el artículo 80 se refería única y exclusivamente a las obras que se hallaran en las parcelas concedidas al término del contrato, sin que implicara limitación alguna a las libertades empresariales durante la vigencia de la concesión.³⁶

Dada la importancia nacional de esta cuestión, la Venezuela soberana no podía aceptar esta derrota; era necesario, pues, modificar la situación legal. Sin embargo, como en aquellos momentos la política petrolera del país se hallaba en crisis, lo que causó la renuncia de Pérez

36 Op. cit., p. 259, ss.

Alfonzo precisamente en diciembre de 1963, había que esperar mejores tiempos. Estos llegaron con el cambio coyuntural de 1970. Así, en marzo de 1971, se introdujo en el parlamento un proyecto de ley de reversión de las concesiones, que encontró prácticamente el apoyo unánime de todos los partidos políticos.

El contenido de esta ley era el siguiente:

1. Al término del contrato, todo el capital del concesionario, dentro o fuera de las parcelas concedidas, debía pasar sin indemnización alguna a propiedad del Estado. Es decir, la ley se refería no sólo a las obras permanentes sobre las parcelas concedidas, sino asimismo a los oleoductos, refinerías, edificios administrativos, automóviles, etc., en síntesis, a todo el capital del arrendatario dentro del territorio nacional.
2. El arrendatario fue obligado a mantener en el mejor estado posible todo su capital. Cualquier acto de venta, de desmontaje o remodelación de una instalación, etc., necesitaba de un permiso del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Además, había que depositar en el Banco Central un fondo de garantía equivalente al 10 por ciento del valor contable del capital arrendatario.
3. Los concesionarios fueron obligados a explorar efectivamente todas las parcelas concedidas, o bien devolverlas dentro de tres años.

En la exposición de motivos de esta ley, otra vez se echó mano a la analogía de una concesión petrolera con un servicio público:

Es de la esencia de la figura jurídica de la concesión el derecho que tiene el ente concedente de vigilar y controlar la prestación del servicio o la ejecución de la actividad concedidos, para que el concesionario los realice de una manera eficiente y concordante con el interés social.

Respecto a este servicio o esta actividad, se afirmaba:

La Nación tiene el derecho indiscutido de reasumir (sic!) las actividades mineras y de hidrocarburos al vencimiento de los plazos señalados en las leyes o los títulos respectivos.

Esto llevó a la siguiente conclusión:

Para la prestación de las actividades otorgadas mediante las concesiones de hidrocarburos es necesario un conjunto de bienes, debidamente organizada como estructura.

Estos bienes se reputan como accesorios al derecho principal de prestar el servicio o la actividad,... y deben correr la misma suerte que éste, especialmente si se toma en consideración que la continuidad y eficiencia de la actividad están condicionados por tales bienes. De allí que, junto con el derecho de que revierta a la Nación la actividad concedida, aparezca como necesaria la reversión del instrumental (sic!) con el cual debe prestarse esa actividad.³⁷

Esta argumentación jurídica formal se basaba simplemente en el hecho que una concesión petrolera implica, desde luego, también la actividad de producir. Luego, se insistía exclusivamente en ésta, mientras la propiedad concedida y las aspiraciones rentísticas del país no fueron nombradas ni una sola vez. Finalmente, a través de una cadena de argumentos muy torcidos, se llegó a la conclusión deseada.

No se trataba aquí nada más que de sofisterías jurídicas, más bien esta exposición de motivos era característica de la conciencia predominante en este país petrolero. Mientras a diario se exaltaba abstractamente la propiedad nacional y la reivindicación rentística era omnipresente, en el caso concreto no había quien se refiriera a ellas sin interponer un discurso encubridor.

Con esta ley se pasó directamente de un extremo al otro; ahora era el propietario quien mantenía abiertas todas las opciones para la reversión pendiente de las concesiones, a fin de tomar sus decisiones en el momento adecuado. Otra vez las compañías petroleras internacionales trataron de salvar lo que ya era insalvable. La apropiación sin indemnización de su capital fuera de las parcelas concedidas fue calificada por ellas como una confiscación anticonstitucional, y llevaron el asunto ante la Corte Suprema. Ahora, en diciembre de 1974, la Corte falló enteramente en favor de la nación. Empero, en ese momento la ley ya no tenía mayor importancia, dado el desarrollo internacional de la cuestión petrolera; ya estaba en plena marcha el proceso de nacionalización de toda la industria petrolera en Venezuela.

37 "Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos".

Desenvolvimiento ulterior y culminación de la crisis petrolera internacional en 1973

Después de los acuerdos de Teherán, Trípoli y Lagos, el capital arrendatario internacional apenas si tuvo un respiro. No sólo avanzaba precipitadamente la política de participación de capital, sino que la OPEP respondió también con nuevas exigencias a las devaluaciones del dólar en diciembre de 1971 y febrero de 1973. En ambos casos, los países petroleros pudieron imponer, sin mucho esfuerzo, un aumento correspondiente de los precios cotizados o de referencia fiscal, convenidos en moneda norteamericana. Esta política había sido anunciada asimismo por la OPEP en su XXI Conferencia en Caracas.³⁸

La participación de capital del 25 por ciento, negociada por Yamani, entró en vigencia el 10 de enero en Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. Para el petróleo de participación, que fuera comercializado directamente por el socio extranjero, se convino un precio que equivalía aproximadamente al 75 por ciento del precio de referencia fiscal. Pero en este mismo momento ya se encontraba en curso un auge coyuntural sin precedente, de manera que los Emiratos Árabes Unidos y Qatar lograron de inmediato, en sus ventas a terceros, precios cercanos a los precios de referencia fiscal y, pocas semanas después, incluso precios mayores. Normalmente, en el Golfo Pérsico los precios de realización se encontraban por debajo de los precios de referencia fiscal en un 20 por ciento. Por ello Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, ya a mediados de año, exigieron a su socio extranjero un aumento del precio convenido por su petróleo de participación y comercializado por éste, del 75 por ciento al 93 por ciento del precio de referencia fiscal. El desarrollo de los precios fuera del Golfo Pérsico se presentó de manera aún más dramática. Con el Canal de Suez todavía cerrado, se produjo una aguda escasez de tanqueros petroleros, mientras el acelerado aumento de la demanda sólo pudo ser satisfecho desde el distante Golfo Pérsico. A principios de octubre, los fletes en el mercado libre se encontraban en un 300 por ciento sobre el nivel normal, lo que hasta hoy en día constituye un récord.

38 Véase Res. XXI. 122.

El desarrollo real de los precios dejó atrás a todas las previsiones subyacentes a los acuerdos de Teherán, Trípoli y Lagos. De ahí que la OPEP exigiera una revisión de dichos acuerdos en septiembre.³⁹ Otra vez se formó un comité ministerial de negociación de los Estados del Golfo, el cual fue autorizado, además, para convocar una conferencia extraordinaria de la OPEP si fuera necesario.⁴⁰

Para los países petroleros la coyuntura en el mercado mundial era más ventajosa que nunca antes. Mas, simultáneamente, se desarrollaba una coyuntura política en el mundo árabe que tendía a utilizar el petróleo como arma en el conflicto con Israel. Incluso Arabia Saudita, que junto a Irán era el país más pro norteamericano del Medio Oriente, amenazó varias veces en el transcurso del año con embargos petroleros en contra de EUA, en el caso que éstos siguieran tomando una posición unilateral en favor de Israel. Pero, por otro lado, en julio del mismo año, Egipto expulsó a todos los asesores soviéticos. Toda esta política buscaba obligar a EUA a tomar una posición mediadora y más neutral en el conflicto. Como prácticamente en ninguna parte del mundo existían todavía capacidades ociosas de producción —en EUA habían desaparecido ya en 1972— las condiciones materiales para una política semejante eran óptimas. En abril de 1973, Akins describió la situación con las siguientes palabras:

La producción de *cualquiera* de los siete países —Arabia Saudita, Irán, Irak, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Libia o Venezuela— es mayor a todas las sobrecapacidades disponibles en el resto del mundo. En otras palabras, la pérdida de la producción de cualquiera de estos países puede originar una escasez mundial de petróleo, temporal pero significativa. La pérdida de dos países, cualesquiera que sean, originaría una crisis, y muy posiblemente un pánico, entre los consumidores.⁴¹

Esta era la situación en el mercado mundial del petróleo cuando el 6 de octubre de 1973 Egipto y Siria iniciaron la cuarta guerra árabe-israelí.

39 Res. XXXVI. 160.

40 En esta conferencia, Ecuador se hizo miembro de la OPEP.

41 Akins, ob. cit., p. 468, ss. Destacado en el original.

En Viena, el 8 de octubre, se abrieron formalmente las negociaciones exigidas por la OPEP, pero éstas fueron interrumpidas de inmediato debido a las altas exigencias de renta de los países petroleros, pues el capital arrendatario tenía que consultar con los Gobiernos de los países consumidores más importantes. El 15 de octubre, la OAPEP acordó un embargo selectivo contra EUA y otros países, así como recortar paso a paso la producción petrolera árabe. El 16 de octubre se reunía el comité ministerial de negociación de los Estados del Golfo en Kuwait. Allí el comité anunció su decisión de no seguir negociando, sino imponer todas las exigencias de renta de la OPEP a través de medidas unilaterales y soberanas. El precio de referencia fiscal del “Arabian Light” de 340° API, f.o.b. Ras Tanura se elevó de 3,01 dólares a 5,74 dólares; con ello la renta por barril subió de aproximadamente 1,74 dólares a 3,01 dólares. Todas las protestas del capital internacional fueron en vano. Los recortes en la producción por parte de los países árabes, que en los meses siguientes llegaron al 20 por ciento, condujeron a un pánico entre los consumidores; así, por ejemplo, en las subastas de petróleo iraní se llegó a pagar, en diciembre, hasta 17,43 dólares por barril. Por otra parte, los países consumidores se vieron obligados a adoptar medidas radicales de ahorro como, por ejemplo, la prohibición de transitar los domingos en automóvil.

Las acciones de los países petroleros árabes se convirtieron en un acto demostrativo, sin precedente, del poderío de todos los países petroleros.⁴² Al reunirse en noviembre, los Estados del Golfo con el capital arrendatario internacional, el intento de éste de poner en tela de juicio la validez de la decisión del 16 de octubre sólo encontró frías negativas como respuesta. Con ello, se había dado un paso decisivo y definitivo para toda la OPEP. De aquí en adelante sería ella misma quien determinara la renta, libre y soberanamente. El comité ministerial volvió a reunirse en diciembre en Teherán, participando ahora como observadores todos los demás países miembros de la OPEP. Ahí decidió aumentar otra vez el precio de referencia fiscal del mencionado petróleo marcador de Arabia Saudita —en el cual se basan todos los

42 Irak no participó en los recortes de producción. Este país prefirió, en vez de ello, nacionalizar de inmediato el resto del capital arrendatario estadounidense y anglo-holandés.

petróleos de la OPEP, tomándose en cuenta diferencias de calidad, así como de ubicación geográfica— de 5,119 dólares a 11,651 dólares; la renta por barril era ahora de 7 dólares.⁴³

Asimismo, los recortes de producción árabes —que se dieron por terminados en el transcurso del año siguiente— tuvieron como consecuencia que ya nadie podía poner en tela de juicio el derecho de los países petroleros a determinar ellos mismos su volumen de producción y exportación. Los países petroleros habían conquistado, en una lucha común, el control soberano tanto sobre la renta por barril como sobre el volumen de producción. Con ello, el capital arrendatario internacional había llegado a su fin; ya no le correspondía ninguna de las funciones propias de un arrendatario. El capital internacional había perdido su posición de poder decisiva; los consumidores tendrían que pagar, de aquí en adelante, una altísima renta absoluta.

43 Rifaï, ob. cit., p. 372, ss.

NACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL ARRENDATARIO INTERNACIONAL

Como aclara nuestra exposición, el contenido esencial de la nacionalización del capital arrendatario internacional consiste en la determinación soberana de la renta del suelo por los países petroleros; ello significa, en particular, el manejo libre y soberano de las dos variables decisivas que determinan esta renta: la renta por barril y el volumen de exportación. Sólo a través de la nacionalización colectiva del capital arrendatario internacional en todos los países miembros de la OPEP, hacia fines de 1973, se hicieron realidad las nacionalizaciones individuales precedentes de algunos países petroleros particulares. Ahora se había roto por completo la resistencia que opusiera el capital internacional al libre desarrollo de la renta, por intermedio de la fracción de los arrendatarios dentro de los mismos países petroleros.

Pero ello no quiere decir que, al mismo tiempo, se hubiera puesto fin a su función de productor. Hasta donde el capital petrolero internacional realice en la producción una ganancia media capitalista, o incluso una ganancia capitalista monopólica, para la OPEP ello no constituye problema alguno. El punto decisivo era que las compañías petroleras, si seguían activas en la producción, de aquí en adelante realizarían una ganancia independiente de la renta. Como arrendatario, su ganancia se presentaba como residuo, es decir, la ganancia se determinaba como aquello que sobraba después de deducir de los precios realizados, los costos de producción, los impuestos y la renta. Así, como arrendatarios, se encontraban objetivamente en la situación de tener que defender sus ganancias de manera inmediata contra la renta. Ahora, en cambio, la ganancia capitalista que les correspondía como productores en los países petroleros, se fijaría de antemano, ya por acuerdos informales, o incluso formales, lo que correspondía enteramente a la Declaración Política de 1968, sin que les siguiera afectando en especial el desarrollo de la renta. De aquí en adelante el capital petrolero internacional se vería afectado por la renta en la producción petrolera solo en la misma medida en que afectaba a cual-

quier otra fracción del capital, es decir, hasta donde la renta absoluta causara una baja en las cuotas de ganancia del capital internacional en general.

A la nacionalización *de facto* de 1973, tenían que seguir ahora los nuevos arreglos jurídicos. En el transcurso de los próximos dos años, todos los países miembros de la OPEP asumieron una participación mayoritaria, o de una vez del 100 por ciento, en las compañías existentes.¹ Tomemos como ejemplo del primer caso a Arabia Saudita, que en 1974 asumió una participación de capital del 60 por ciento en la Aramco. Ahora, Arabia Saudita determinaba con esta participación el nivel de los precios de realización, además de manera tal que correspondiera, aproximadamente, a los precios de referencia fiscal; estos últimos volvieron a asumir su antigua función de precios cotizados. Pero esto quiere decir también que, si bien la OPEP en el transcurso de 1974 no volvió a aumentar los precios de referencia fiscal, si aumentó sustancialmente la renta. Por ejemplo, Arabia Saudita fijó como precio del petróleo comercializado por el socio extranjero, el 94,8 por ciento del precio de referencia fiscal, además de aumentar la regalía al 20 por ciento para aquella parte de la producción que le correspondía al socio extranjero —una satisfacción tardía a aquella exigencia que se había planteado doce años atrás, en relación con la Resolución IV.33— y elevó al 85 por ciento la tasa del impuesto sobre la renta.² Como resultado teníamos que Arabia Saudita recaudaba una renta por barril de 10,00 dólares, mientras que a la Aramco le correspondía una ganancia, calculada sobre el total de la producción, de 21 ¢. Estos últimos eran algo menos que antes de 1973, pero la Aramco ya no proporcionaba sino el 40 por ciento del capital. En total, estos 21 ¢ bien pueden corresponder a aquella ganancia usual que realizaba la Aramco en los últimos años bajo condiciones normales de mercado, antes de la nacionalización.

Tomemos como ejemplo del último caso a Venezuela, donde el gobierno asumió, el 1º de enero de 1976, el 100 por ciento del capital

-
- 1 Con la excepción insignificante de Gabón, que se hizo miembro de la OPEP en 1975.
 - 2 Jules Leveugle: “Les prix du pétrole dans le monde”, *Politique étrangère*, t. 40, No. 4, 1975, p. 441.

en todas las compañías petroleras. Con las antiguas concesionarias se negociaron los llamados Contratos de Asistencia Técnica, de dos a cuatro años de duración,³ según los cuales se les pagaría un monto determinado por barril de petróleo producido y refinado. En el promedio, resultaba aproximadamente 20 ¢ por barril; ello constituía la mitad de la ganancia usual de antes, de 40 ¢, pero las recién fundadas compañías de servicios prácticamente no invertían capital propio. O sea, también aquí estos 20 ¢ pueden representar el equivalente de aquellos 40 ¢. Al asumir el Estado el 100 por ciento del capital, las relaciones en Venezuela eran mucho más claras e inequívocas que en Arabia Saudita, puesto que en Venezuela se había roto, también formalmente, con cualquier nexo entre aquella remuneración que recibían las compañías petroleras por sus actividades productivas, por un lado, y la renta del suelo y los precios, por el otro. Dicho sea de paso, aquí, en perspectiva histórica, la revolución en las relaciones se expresaba de manera particularmente plástica. Mientras a principios de siglo al gobierno le correspondía, en lo esencial, nada más que una remuneración fija por unidad de producto, ahora las relaciones se habían invertido.

La diferencia de contenido entre una participación mayoritaria, como en Arabia Saudita, y una participación del 100 por ciento, como en Venezuela, ya no era esencial en lo que a renta del suelo se refiere. El capital petrolero extranjero ya no interviene, por principio, en la cuestión de la renta.⁴ En cambio, fue indemnizado generosamente y a su entera satisfacción. A primera vista parece extraño que aquellas compañías que en la lucha entre el capital internacional y la propiedad nacional estatal habían desempeñado, por decirlo así, el papel de fuerza de choque al lado del primero, ahora iban a sobrevivir, prácticamente sin pérdida, a esta derrota completa. Pero ello se explica precisamente porque aquí se trataba, en lo esencial, de la renta absoluta y ya no de la renta diferencial. Por el otro lado, y según el grado de desarrollo de cada país, tenía que seguir correspondiéndoles un papel más o menos importante en la producción. Finalmente, y este es el punto decisivo, en el caso de estos arrendatarios se trataba de compa-

3 Estos contratos fueron publicados debido a una indiscreción. Véase *Proceso Político*, No.415, Caracas, 1977.

4 Véase *Fortune*, agosto de 1977, p. 118.

ñías integradas y por lo tanto de los futuros clientes de los países petroleros. Los nuevos arreglos iban a la par con acuerdos a largo plazo con respecto a la comercialización internacional. Era importante, pues, no quedar mal con ellas. Y si comparamos el ingreso petrolero en los países miembros de la OPEP con lo que les costaban las generosas indemnizaciones y una buena remuneración para las compañías de servicio, vemos que de todas maneras para ellos no se trataba más que de propinas. En Venezuela, por ejemplo, la indemnización convenida fue de mil millones de dólares, que representaban no más del 13 por ciento del ingreso petrolero del año 1976. Los pagos a las compañías de servicios, calculados después de los impuestos, no representaban más del 2,2 por ciento de aquel ingreso.

Ahora los países petroleros controlan tanto la renta del suelo como la producción. En cuanto a lo primero, ello se realiza institucionalmente —como antes— por intermedio de los ministerios de Petróleo, mientras que lo segundo se realiza a través de las compañías nacionales; son ellas las que toman todas las decisiones empresariales de alguna importancia, en cooperación con el Ministerio de Petróleo. Esta cooperación, dadas las diferentes funciones específicas de ambas partes, desde luego no se encuentra libre de contradicciones. Pero éstas se ven minimizadas por ser compañías nacionales de capital estatal. No era cuestión de sustituir el capital arrendatario extranjero por capital arrendatario nacional privado. Esto ya fue aclarado en la Declaración Política de 1968, donde explícitamente se formuló como principio la explotación directa de los yacimientos por empresas públicas.

La razón es simplemente la siguiente. El capital arrendatario como tal, independientemente de su nacionalidad, se opone y tiene que oponerse a cualquier aumento de la renta del suelo. En Venezuela, por ejemplo, existía una pequeña compañía petrolera, totalmente insignificante, de propiedad de pequeños accionistas; ahora bien, esta compañía en 1971 se opuso a la Ley de Reversión con argumentos que coincidían completamente con los de las grandes compañías internacionales.⁵ No podía ser de otra manera. Por ello, al igual que todo el capital arrendatario extranjero, fue nacionalizada el 1° de enero de 1976. En Kuwait encontramos otro ejemplo donde el capital nacio-

5 Para más detalles con respecto a este punto véase Rivero, ob. cit., pp. 324-7.

nal privado participaba en un 40 por ciento en la compañía nacional fundada en 1960. Ahora, cuando el gobierno de Kuwait nacionalizó en 1975 a la KOC en un 100 por ciento, en la cual también tenía desde 1974 una participación del 60 por ciento, nacionalizó al mismo tiempo la participación nacional privada del 40 por ciento en su antigua compañía nacional.

Si el capital nacional es excluido como arrendatario de la explotación de los yacimientos del mismo modo que se excluye al capital extranjero, ello corresponde a sus intereses como propietario común de los mismos. La propiedad territorial nacional estatal genera una renta del suelo internacional máxima, precisamente cuando es explotada por una compañía nacional estatal. Por lo tanto, llegamos a la última etapa del desarrollo internacional de la cuestión petrolera.

La conceptualización de la OPEP

Con anterioridad a los espectaculares éxitos obtenidos por la OPEP durante los primeros años de los setenta, observamos la existencia de dos visiones sobre esta organización, en los países capitalistas desarrollados y consumidores. La primera la asociamos con el nombre de Edith Penrose, que concebía la OPEP como una asociación de Estados los que, como tales, buscaban por la vía de los impuestos una participación máxima en las ganancias monopolistas de la industria petrolera internacional. El problema de la propiedad de los yacimientos y de las posibles consecuencias de ésta ni siquiera se mencionaba, cuando se trataba precisamente de esto. Ello se hizo demasiado evidente para 1973; no es de extrañar entonces que este enfoque desapareciera de la literatura internacional sin más discusiones.

La segunda visión la asociamos con el nombre de Morris Adelman, quien concebía a la OPEP como una asociación de Estados propietarios, empeñados en recaudar toda la renta diferencial, mientras que postulaba como teóricamente imposible que la OPEP pudiera pasar más allá de este límite. Pero esto fue precisamente lo que ocurrió, sin que Adelman pudiera comprenderlo nunca. Sin embargo, sí entendió perfectamente el resultado: la OPEP se había transformado, efectivamente, en un cartel.¹

La renta diferencial como única renta posible, negándose la posibilidad de una renta absoluta corresponde, como vimos, a la negación de la propiedad privada o estatal nacional de la tierra por parte del capital. Pero también vimos, en el caso de EUA, que el productor capitalista individual como ocupante de la tierra tiende a convertirse

1 Morris Adelman: 'OPEC as a Cartel', en James M. Griffin y David J. Teece (eds.): *OPEC Behaviour and World Oil Prices*, Londres, 1982, pp. 37-63.

él mismo en propietario, lo que va a la par con la interpretación ideológica de la tierra como capital natural y de la renta absoluta –en el caso de la minería– como contrapartida de un supuesto valor intrínseco. Esta visión, que dentro de EUA, desde luego, ocupaba un lugar subordinado, ahora, al imponer la OPEP una cuantiosísima renta absoluta en el mercado mundial, pasó a ocupar un lugar destacado en la literatura internacional. Se desenterró oportunamente un artículo publicado en 1931, al cual nunca nadie había prestado atención alguna,² para explicarse la subida de los precios como consecuencia lógica de la valorización de un capital natural escaso. Más aún, se puso entonces en tela de juicio –con toda seriedad– que la OPEP fuera un cartel; según la teoría exhumada, los precios del petróleo tenían que crecer, con o sin la OPEP, en forma exponencial, lo que supuestamente estaba ocurriendo.³

Con esta nueva visión pasamos, por lo tanto, de un extremo al otro –de la negación de la propiedad nacional a su afirmación– sin mediación alguna. Sin embargo, existe un notable intento de captar el cambio cualitativo ocurrido, aun cuando se plantea desde la limitada visión que acabamos de reseñar, por parte de un ciudadano de Arabia Saudita, Ali Johany. Según él, el alza violenta de los precios del petróleo en 1973-74 tenía la siguiente explicación:

...desde los años cincuenta, las compañías petroleras occidentales nunca estuvieron un cien por ciento seguras de que sus derechos de propiedad sobre los yacimientos no estuvieran en peligro algún día y, en consecuencia, extrajeron más petróleo de lo que hubieran extraído en el caso contrario, resultando entonces precios más bajos.⁴

Para las compañías petroleras occidentales, el horizonte no era el agotamiento de los yacimientos, sino la pérdida del control sobre los

2 Se trata de H. Hotelling: "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, abril de 1931.

3 Véase Dermot Gately: "A Ten Year Retrospective: OPEC and the World Oil Market", *Journal of Economic Literature*, vol. XXII (sep. de 1984), pp. 1.100-14.

4 Ali D. Johany: The Myth of the OPEC Cartel. *The Role of Saudi Arabia*, John Wiley and Sons, 1980, p. VII.

mismos, con lo que, lógicamente, estaban empeñadas en producir el máximo posible. Pero:

Los países productores, en cambio, no se ven confrontados con la incertidumbre de la propiedad, y tienen así un horizonte de tiempo más distante, lo que tendría que imponer una tasa de extracción menor de petróleo; el resultado consiste en precios mayores del petróleo que en el caso anterior.⁵

Luego precisa la fecha del cambio ocurrido:

El acontecimiento más importante que cambió drásticamente el mercado internacional del petróleo ocurrió el 16 de octubre de 1973, cuando los productores (quiere decir, los países petroleros; N. del A.) decidieron sustituir la negociación con la legislación. El efecto neto fue la transferencia de los derechos de propiedad sobre el petróleo crudo de las compañías petroleras occidentales y privadas a los países petroleros.⁶

Pero esto era todo. A la OPEP no la consideraba un cartel, pues en el momento de escribir Johany, en 1978, todavía no había impuesto cuotas de producción. Tampoco podía concebir Johany otro cartel que no fuera un cartel de productores. Si bien la OPEP en el pasado, más precisamente desde 1970 a 1973, había sido muy útil por haber hecho posible el esfuerzo colectivo que llevó al resultado señalado, ahora, a su juicio, era superflua, por lo que termina proponiendo su disolución...⁷

5 Idem.

6 Op. cit., p. 15. Destacado en el original.

7 Op. cit., p. 71. El libro citado es una tesis doctoral. Véase, en cambio, las deliberaciones de un veterano, que datan de 1975. Se trata de Johangir Amuzegar, entonces Ministro de Petróleo de Irán: "...los petróleos del Medio Oriente y de Africa del Norte han ofrecido hasta ahora a sus poseedores (quiere decir las compañías petroleras; N. del A.) enormes ganancias extraordinarias –lo que los economistas llaman rentas ricardianas– que resultan de la diferencia en los costos de producción en comparación con los abastecedores del Golfo de México y otros productores con altos costos. La historia de postguerra de la industrias petrolera es una historia de un continuo regateo entre los exportadores de petróleo y las compañías mayores, de cómo dividir (y apropiarse) esta renta. En la mejor época

Las ciencias económicas modernas son esencialmente ahistóricas; aún Johany considera “los derechos de propiedad” como eternos, y todo lo que ha ocurrido es que han pasado de unas manos a otras. En cambio, nosotros expusimos a lo largo de este libro estos “derechos de propiedad” como un proceso histórico. Como punto de partida, encontramos en Venezuela al moderno concepto de la libre propiedad del Estado y la propiedad tributaria precapitalista en los países petroleros del Golfo Pérsico; como punto de llegada, surgió la soberana propiedad nacional estatal. En su afán de imponer al capital, no sólo como categoría dominante, sino como categoría única, las ciencias económicas modernas disfrazan esta propiedad como capital natural.⁸

de las Siete... y el boom petrolero al terminar la Segunda Guerra Mundial, esta renta fue dividida de manera muy desigual entre los países productores (18 por ciento) y las concesionarias petroleras (82 por ciento)”.

Pero luego se hizo sentir la competencia de los arrendatarios: “Con cada nueva grieta en la estructura monopolista se añadió una tajada más a la parte correspondiente a los productores. La fundación de la OPEP en 1960 sirvió como punto de inflexión definitivo de la larga lucha de los productores para obtener su debida parte. Así la relación 18/82 por barril de petróleo en 1948, se transforma en 32/68 para 1952; 50/50 en 1960; y 70/30 en 1970...”

A la indignación moral muy generalizada en los países capitalistas desarrollados y consumidores, sobre las rentas extraordinariamente altas recaudadas por la OPEP —en última instancia una expresión de la tendencia universal del capital de oponerse a la propiedad territorial privada o estatal nacional en general— Amuzegar respondió, como representante consecuente de esta propiedad, eufórico por la victoria, con cínica franqueza. irónicamente imputaba a los indignados de tener pensamientos socialistas: “El hecho de que algunos de los países exportadores de petróleo sean pequeños, poco poblados, sin necesidad de mayores ingresos, es legalmente absurdo y moralmente sin base. Afortunadamente, ‘cada quien según sus capacidades y a cada quién según sus necesidades’ todavía no constituye un criterio distributivo entre las naciones civilizadas”. Op. cit., pp. 679 y 686.

8 Mark Blaug, un historiador del pensamiento económico que se ubica a sí mismo dentro de la “teoría económica moderna”, expresa esta tendencia en los siguientes términos: “Hace tiempo atrás, los economistas solían hablar de ‘tierra, trabajo y capital’ como los tres factores de producción. Luego se demostró que la tierra puede asimilarse al capital”.

Con ello, de tres se hicieron dos. Veamos qué nos impide hacer de dos uno: “Sin embargo, todavía es necesario diferenciar el trabajo del capital, precisamente porque los equipos de capital que generan servicios futuros pueden ser comprados y vendidos, pero no los seres humanos que también generan servicios futu-

Pero con ello se les escapa la esencia de la OPEP como cartel de terratenientes;⁹ ésta aparece entonces como inessential y superflua.

El mercado mundial del petróleo

El alza de los precios del petróleo hacia fines de 1973 fue tan sustancial que, necesariamente, tenía que establecer nuevas pautas para todas las fuentes de energía y repercutir en sus niveles de consumo. Más aun, su extraordinaria cuantía indujo a los países consumidores desarrollados a no confiar simplemente en los mecanismos de mercado, sino a enfrentarse organizadamente a la OPEP. Así, ya en febrero de 1974, se llegó a la fundación de la Agencia Internacional de Energía, por iniciativa de EUA y con la participación de todos los países capitalistas de importancia, con la sola excepción de Francia.

La AIE se enfrentaría a la reivindicación rentística de la OPEP fundamentalmente por dos vías, a saber: como consumidor y como productor de petróleo crudo y fuentes alternas de energía. Se promovió sistemáticamente el desarrollo de tecnologías ahorrativas de petróleo —y de energía en general— por medio de la intervención estatal, como, por ejemplo, automóviles con mayor kilometraje por litro de gasolina. Al mismo tiempo, se dio todo el apoyo posible a la producción propia de petróleo crudo, así como al desarrollo de fuentes alternas de energía, como, por ejemplo, el carbón y la energía atómica. A fin de cuentas, las fuentes alternas de energía, como sustituto de petróleo crudo, constituyen el límite superior de la renta absoluta en el largo plazo.

ros. En otras palabras, en una sociedad esclavista sería un sinsentido demarcar distinciones fundamentales entre factores de producción: habría solamente un factor, es decir, el capital, expresándose a sí mismo a veces en forma humana y a veces en forma no humana”. Mark Blaug: *Economic Theory in Retrospect*, Homewodd (Ill.), 1968, pp. 1 y 78.

9 Griffin y Teece, organizadores de un seminario sobre “El futuro de la OPEP y los precios del petróleo a largo plazo” en la Universidad de Houston, en mayo de 1981, llegan, entre otras, a la siguiente conclusión: “Nos parece que el comportamiento de la OPEP no es bien entendido ni por los políticos, ni por los analistas profesionales, ni por los mismos miembros de la OPEP”. Op. cit., p. 1.

Todas estas medidas en su conjunto, además de la baja natural de la demanda por el aumento de los precios, produjeron efectos notables. Sin embargo, los cambios tecnológicos mencionados no iban a producir todos sus efectos sino dentro de un lapso de unos cuantos años. Empero, ya en 1979-80, a raíz de la revolución iraní y la subsiguiente guerra entre el Irán y Irak, la OPEP volvió a aumentar radicalmente la renta por barril, además en una cuantía aun más significativa. El crudo marcador árabe ligero pasó en 1973-74 de 2,25 dólares a 10,45 dólares; pero en 1979-80 pasó de 14,50 dólares a 34,00 dólares. Y esto no es todo. Mientras que el golpe que significó el primer aumento para los consumidores se vio amortiguado por el proceso inflacionario estadounidense y la continua devaluación del dólar en la década de los setenta –por ejemplo, la paridad del dólar frente al marco alemán bajó en los años señalados de 3,20 marco alemán a 1,70 marco alemán– el segundo aumento radical de los precios iba a la par con un proceso de revaluación del dólar, el cual llegó de nuevo a 3,20 marco alemán en los primeros meses del año 1985.

Con este aumento se sobrepasó largamente el costo de fuentes alternas de energía, estimado en unos dieciocho dólares por barril equivalente, para el carbón norteamericano y la energía atómica.¹⁰ Pero más aún, la OPEP había excedido simplemente la capacidad de pago de los consumidores. Hay que tener presente que éstos no sólo tenían que erogar ingentes cantidades para la compra de petróleo, sino al mismo tiempo se veían obligados a invertir un múltiplo de éstas en el desarrollo de fuentes alternas de energía. El sistema capitalista mundial reaccionó con un crecimiento económico reducido e incluso negativo, forzando así una baja absoluta en el consumo de petróleo.

Veamos algunas cifras. El consumo energético de la OECD –es decir, los países capitalistas desarrollados– creció, entre 1960 y 1973, en un 5,2 por ciento anual. En cambio, entre 1973 y 1978, esta tasa bajó al 1,4 por ciento, y luego se volvió negativa, con un -1,3 por ciento. Al mismo tiempo, se invirtió la tendencia anterior a 1973 de

10 E.J. Al-Chalabi: *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 171.

sustituir las demás fuentes de energía por petróleo. Así, mientras que el consumo de petróleo de la OECD creció, entre 1960 y 1973, al 7,7 por ciento anual, entre 1973 y 1978 ya no era sino un 0,8 por ciento, para pasar a -4,6 por ciento entre 1978 y 1982.

En parte, se trató de un simple ahorro de energía, pero también fue importante el desarrollo de la productividad en el consumo. Mientras que entre 1960 y 1973 el coeficiente entre el consumo de energía y el PTB se mantuvo prácticamente constante, para 1982 ya había bajado al 84,7 por ciento de su nivel anterior; en cuanto al petróleo, este coeficiente anteriormente estaba creciendo a un 2,5 por ciento anual, pero ahora decreció en un 1,7 por ciento y un 5,8 por ciento entre 1973/78 y 1978/82, respectivamente. Comparado con el nivel de 1973, el coeficiente petróleo/PTB bajó al 72 por ciento para 1982.¹¹ En cifras absolutas: la OECD consumía, en 1973, 35.9 millones de b/d; en 1979 llegó a consumir 38.4 millones de b/d; pero en 1983 había retrocedido al nivel de 1970: 30 millones de b/d.

También los países subdesarrollados importadores de petróleo, así como los países socialistas, lograron cierto ahorro y una mayor eficiencia en el consumo de energía en general y de petróleo en particular, pero en una medida mucho más modesta. Ello debido a que el ahorro de energía es más difícil a un nivel inferior de desarrollo. Así, el consumo de estos países siguió creciendo aunque desaceleradamente.

Como resultado, la producción mundial de petróleo, que era de 10.8 millones de b/d en 1950, y que creció al 7,5 por ciento anual, de manera que para 1973 había llegado a 57.5 millones de b/d, ahora siguió creciendo apenas al 2 por ciento, con lo que en 1979 llegó a su máximo histórico: 64.6 millones de b/d. Luego la reacción al segundo aumento radical de los precios, fue aun más violenta: decreciendo la producción al 3,3 por ciento anualmente, en 1983 se llegó a 56.5 millones de b/d.

Estos guarismos revelan cambios realmente dramáticos en la producción y el consumo mundial de petróleo. Veamos ahora las consecuencias de estos cambios para la OPEP.

11 Para esta exposición véase Aieta Aldo Guardagni: "La revolución energética: el rol de la sustitución del petróleo y la conservación de energía", *Desarrollo Económico*, vol. 24, No. 95, octubre/diciembre de 1984, pp. 339-61.

La OPEP. Perspectivas

La extraordinaria posición de poder que conquistó la OPEP en 1973 se debió en medida esencial a la sorpresa. Es así como pudo aumentar su renta global, de 7.6 mil millones de dólares en 1970, a 100 mil millones de dólares en 1974 y a 250 mil millones de dólares en 1980. Si tomamos en cuenta la inflación en EUA y suponemos un valor constante del dólar de 1970, todavía así la renta total llega para 1974 a 70 mil millones de dólares y a 100 mil millones de dólares para 1980.

Las repercusiones sobre la demanda de petróleo proveniente de la OPEP fueron inmediatas. Entre 1960 y 1973 ésta había crecido anualmente al 12 por ciento, pero ahora se estancó al nivel alcanzado en 1973, algo superior a los 30 millones de b/d de exportación. Sin embargo, luego de los aumentos de la renta de 1979-80, empezó a bajar vertiginosamente. La OPEP respondió con una baja de su producción estableciendo oficialmente, por primera vez, cuotas de producción para los países miembros en 1982, todo ello con la esperanza de poder mantener el nivel de renta ya establecido.

Sin embargo, ya el pasado había enseñado que la OPEP difícilmente podía funcionar como un cartel de productores. Su manera de operar consiste en establecer determinado nivel de la renta, convenir informalmente los niveles de producción de los diferentes países miembros, dejando el ajuste final a las fuerzas del mercado. Pero ningún país miembro está dispuesto a enajenar formalmente sus derechos soberanos con respecto a la producción misma. Así, las cuotas acordadas no representaban sino una política de emergencia, pasajera, hasta que se recuperara la demanda.

Efectivamente, todos los expertos internacionales, ya tradicionalmente equivocados, atribuían a la baja de la demanda un carácter meramente coyuntural. Pero la baja persistió. La OPEP redujo entonces la renta por barril en cinco dólares, en marzo de 1984, y en otro dólar más en enero de 1985. Con ello el precio del crudo marcador árabe ligero pasó de 34 dólares por barril a 28 dólares. Empero, aun así la demanda de petróleo de la OPEP siguió bajando. En total, para 1985 la producción se había recortado en unos 14.5 millones de b/d, con lo que las exportaciones de la OPEP se ubicaron en alrededor de 16.5 millones de b/d. La renta total bajó así a 125 mil millones de dólares, menos de la mitad del nivel alcanzado en 1980.

Evidentemente, el nivel de renta establecido era insostenible. La OPEP tenía que seguir bajando drásticamente la renta por barril y, por ende, los precios, por una vía u otra. Para ello, sin embargo, no pudo lograrse acuerdo alguno, ya que los diferentes países miembros, todos en apuros económicos y acostumbrados a un alto nivel de gastos, buscaban mantener su renta a costa de los demás. Finalmente, en diciembre de 1985, se suspendió el acuerdo sobre las cuotas de producción, con lo que la decisión de la baja de los precios se produciría por vía del mercado. En particular, Arabia Saudita, que había rebajado su producción de 10 millones de b/d hasta llegar en 1985 a 2.5 millones, la aumentó ahora a 4.5 millones. Los precios, en los primeros meses del año 1986, se derrumbaron, acercándose momentáneamente hasta los diez dólares por barril. El precio promedio este año (1986), posiblemente, estará cerca de los quince dólares, con lo que la renta total de la OPEP será inferior a los 75 mil millones de dólares. En términos reales —en dólares de 1970— ello representaría menos de 30 mil millones de dólares.

Cabe preguntarse entonces: ¿cuáles son las perspectivas de la OPEP? Evidentemente, para 1982, a diez años de los acontecimientos de 1973, el factor sorpresa había perdido toda vigencia. Los consumidores, en aquel entonces desprevenidos, ahora y para siempre están preparados para los vaivenes de la coyuntura y la pérdida de la producción de uno u otro país petrolero. Más nunca permitirán que se llegue a una situación de dependencia del petróleo de la OPEP como la que existía para 1973. Dicho de otra manera, entre 1973 y 1982, la OPEP tuvo una posición de poder extraordinaria y única, que no se repetirá jamás.

Los países capitalistas desarrollados y consumidores de petróleo aprendieron su lección de 1973/74, y no la olvidarán. En cambio, la OPEP malinterpretó su propia victoria que le parecía confirmar aquello de una escasez absoluta de petróleo, imaginándose que los árboles crecerían hasta el cielo. Ello se hizo particularmente evidente en 1979/80, cuando un acontecimiento absolutamente excepcional —la revolución iraní y la guerra con Irak— produjo un pánico en el mercado con el aumento correspondiente de los precios. La OPEP se dejó llevar por la coyuntura, y luego trató de mantener en el largo plazo un nivel de precios determinado por un mercado gravemente perturbado.

Queda por ver si la OPEP aprendió ahora su lección. Anterior-

mente a 1973, el capital internacional no quiso entender el poder potencial de este cartel de terratenientes petroleros, en este momento le toca a la OPEP entender sus límites reales. La experiencia sugiere que, en el largo plazo, un nivel de precios acorde con las fuentes alternas de energía más importantes, como el carbón estadounidense y la energía atómica —es decir, un precio cercano a los veinte dólares por barril— garantizaría una demanda satisfactoria para el petróleo de la OPEP.

Empero, para que la demanda se recupere significativamente, se necesita de varios años. Por lo demás, cabe observar que el mercado mundial de petróleo, de todas maneras, seguirá siendo intrínsecamente inestable. Ello se debe simplemente a la presencia de dos fuerzas opuestas, ninguna de las cuales puede imponerse definitivamente. La OPEP, con su monopolio sobre dos tercios de las reservas mundiales de petróleo, tiene una posición de poder segura e inexpugnable. Así lo demostraron los esfuerzos extraordinarios de exploración y de explotación de petróleo fuera del área de la OPEP. Con todo el aumento radical de los precios, la producción adicional no llega a cinco millones de barriles diarios. Las reservas probadas del Mar del Norte y de Alaska, tan publicitadas, no dan para más.

Pero los países consumidores —los países capitalistas y socialistas en su conjunto— no sólo controlan un 25 por ciento de las reservas mundiales que explotan intensivamente, sino además disponen de fuentes alternas de energía y no descansarán en desarrollar la productividad de las mismas. En el largo plazo, su posición de poder se fortalecerá paulatinamente.

Entre estas dos fuerzas, así parece sugerirlo la experiencia del pasado, no se llegará a ningún entendimiento formal. Un compromiso estable entre capital y tierra con respecto a la renta no lo encontramos sino en EUA, ya que fue impuesto por el capital como poder hegemónico. En el mercado mundial, en cambio, tenemos un cartel de Estados terratenientes que es imposible controlar y siempre seguirá aprovechando cualquier circunstancia para aumentar su renta. Los países consumidores, en cambio, mediante la competencia capitalista, siempre buscarán imponer un nivel de precios cercano a los costos de producción. Es entonces la coyuntura la que determinará si, en un momento determinado, prevalece una tendencia u otra; como resultado, hay que esperar variaciones significativas de los precios del petróleo para todo el futuro previsible.

11
EPÍLOGO

Petróleo e intercambio desigual

En nuestra exposición de la cuestión petrolera encontramos en todos los países propietarios, de manera inmediata y palpable, una renta del suelo internacional; sin embargo, este concepto no está definido en la economía política actual. En consecuencia, lo haremos, aunque brevemente, en este epílogo.¹

Marx desarrolló su teoría de la renta con el ejemplo de Inglaterra, es decir, dentro de un mercado nacional. La ley del valor y su modo de operar en éste consiste, en lo esencial, en el intercambio igual; o dicho de otra manera –haciendo abstracción de la transformación de valores en precios–, el productor individual se ve obligado por la competencia a vender su mercancía a su valor. Este valor, o valor de mercado, normalmente tiende a coincidir con el valor individual, es decir, a la cantidad de trabajo realizada por el productor. Empero, donde la competencia se ve restringida significativamente por determinadas circunstancias, se producen perturbaciones sistemáticas importantes. Este es el caso, por ejemplo, en el sector primario; las ventajas de productividad de los productores sobre las mejores tierras, debidas a la naturaleza, pueden ser monopolizadas por éstos. Por ello, la competencia no puede obligarles a vender a sus valores individuales y, por lo tanto, venden a un precio que no corresponde a la cantidad de trabajo realizada por ellos mismos, sino a una cantidad de trabajo necesaria para producir la misma mercancía en otra parte, es decir, en las peores tierras. Sobre las mejores tierras surge entonces una renta diferencial.

1 Véase Bernard Mommer: “Valores internacionales y los términos absolutos de intercambio de petróleo venezolano (1917-1977)”, en Guillermo Flichman, Leo Hagedoom y Jean Stroom (eds.): *Renta del suelo y economía internacional*, CEDLA Incidentele Publicaties 19, Amsterdam, 1981, pp. 23-154.

En el mercado mundial, las fronteras nacionales siguen constituyendo una restricción importante a la libre competencia, por lo que la ley del valor en su modo de operar resulta aquí, por lo general, en un intercambio desigual. Aquí, a la inversa, solamente en condiciones excepcionales la competencia puede imponer un intercambio igual entre diferentes países. Simplificando bastante, podemos decir que en el intercambio internacional de mercancías, la tendencia general consiste en vender una mercancía de un país A a otro B, no al precio que corresponde a la cantidad de trabajo realizado por el país A, sino a la del país B al producir la misma mercancía. O sea, en el comercio internacional, también en el sector secundario, podemos observar mecanismos análogos a los que encontramos dentro de un país en el sector primario. Como resultado, tenemos un intercambio desigual a favor del país más productivo.

La restricción de la competencia por las fronteras nacionales hace posible entonces que en el mercado mundial coexistan, a largo plazo, diferentes capitales nacionales con productividades muy distintas. Por la misma causa nos encontramos con grandes diferencias nacionales en las intensidades usuales del trabajo. De allí resulta el problema respecto a las diferencias internacionales de productividad que pueda observarse en el sector primario, que no pueden ser atribuidas simplemente a diferentes condiciones naturales. Aquí siempre hay que tomar en cuenta el papel del capital y de la fuerza de trabajo, interactuando estos tres factores en todas las combinaciones posibles. Solamente así podemos captar la existencia de una renta diferencial internacional. En cambio, la existencia de una renta absoluta internacional es mucho más fácil de percibir; nos encontramos en su presencia siempre y cuando la propiedad territorial, sea privada o estatal nacional, influya de manera determinante sobre los precios comerciales del mercado mundial.

En el petróleo tenemos el caso siguiente, muy sencillo. Si comparamos a EUA con los demás países petroleros, podemos notar de antemano que en la producción petrolera no puede haber diferencias nacionales de productividad debidas al capital, ya que éste ha sido el mismo en todas partes. En lo que concierne a la fuerza de trabajo, es de observar que, debido al atraso general de los países petroleros, en éstos la intensidad del trabajo es menor que en EUA. Empero, esta diferencia tiende a disminuir con el tiempo; aunque de todas mane-

ras, cuando queremos comparar la cantidad de trabajo realizada en un país petrolero con la de EUA, tenemos que tomarla en cuenta, ya que el trabajo más intensivo crea un valor mayor por unidad de tiempo. Sobre la mayor productividad natural de los yacimientos en los países petroleros, no existe duda alguna en toda la literatura existente sobre el tema, además de que, por añadidura, nos encontramos ahí con la propiedad estatal favorable a la productividad.

Por lo tanto, mientras la productividad estadounidense determinaba los precios en el mercado mundial, resultaba una renta diferencial extraordinariamente alta en favor de los países petroleros; más precisamente, ésta estaba determinada por la diferencia de productividad entre los productores marginales estadounidenses, por un lado, y la productividad promedio de los países petroleros por el otro. Sin embargo, con las grandes distancias del mercado mundial hay que tomar en cuenta también la situación geográfica, es decir, los costos de transporte causados por ella; pero esto no cambia el resultado cualitativamente, aunque sí cuantitativamente. Además, la renta absoluta existente en EUA era efectiva también internacionalmente. En total, resulta obvio que los precios del petróleo crudo en el mercado mundial estaban muy por encima de los valores nacionales de los diferentes países petroleros.

Este hecho tampoco se vio afectado por la caída de los precios después de 1959; es más, el desarrollo de la productividad en todos los países petroleros en los años sesenta era tal, que la diferencia entre los valores nacionales y los precios internacionales incluso creció en términos relativos. Este fue también el caso, desde luego, con los precios rápidamente crecientes después de 1970, si bien ahora decrecía la productividad.

Si hacemos abstracción de las oscilaciones coyunturales, entonces podemos afirmar que a lo largo de todo este siglo, y hasta muy recientemente, las diferencias entre los valores nacionales y los precios internacionales de un barril de petróleo crudo, experimentaron un crecimiento continuo –tanto relativo como absoluto– en todos los países petroleros. De estas diferencias se beneficiaron al mismo tiempo, cada vez más, los países productores, a través de la renta del suelo. De ahí que llegaran a disfrutar de un intercambio cada vez más desigual a su favor; y ello fue así, no sólo a partir de 1973, sino ya durante las décadas anteriores. Si esto se contradice con la amplia literatura exis-

tente sobre el tema del intercambio desigual, ello se debe a que ésta se contenta con el argumento abstracto y general de la mayor productividad de los países desarrollados. De ahí resulta entonces el supuesto general de un intercambio desigual a favor del país más desarrollado. Pero es esencial tomar en cuenta la manera concreta de cómo está integrado un país individual en el mercado mundial. Si ello ocurre a través del sector primario, como es el caso frecuente de los países del Tercer Mundo, entonces las diferencias naturales de productividad pueden operar en el sentido inverso a aquel supuesto general y hasta producir un resultado contrario.

En el caso de Venezuela, las estadísticas existentes permiten cuantificar el intercambio desigual en el petróleo. Resumamos aquí brevemente el resultado. En los años 1922 a 1935, un barril de petróleo puede haber costado en el promedio, haciendo una estimación burda, una hora de trabajo venezolano simple. En el año 1936, ya no eran sino 33 minutos; el desarrollo posterior de la productividad redujo estos 33 minutos, paso a paso, a 6 minutos en el año 1970. Sin embargo, desde entonces, el desarrollo de la productividad se encuentra en retroceso, debido al agotamiento de los yacimientos; en 1977 un barril de petróleo crudo ya costaba, otra vez, 10 minutos de trabajo venezolano simple. Frente a esta cantidad de trabajo nacional realizado, se encontraba una cantidad correspondiente de dólares que obtenía el país a cambio de cada barril de petróleo crudo exportado—desde luego, de ella excluimos las ganancias de las compañías extranjeras— que a su vez representaban cierta cantidad de trabajo norteamericano simple. Si relacionamos las dos cantidades de trabajo y tomamos en cuenta las diferencias nacionales en la intensidad del trabajo, entonces obtenemos los términos absolutos de intercambio entre Venezuela y EUA. En los años 1922 a 1936, éstos se encontraban en alrededor de 1:1. Después, se hicieron continuamente más favorables para Venezuela, llegando a 1:2 para 1942, 1:3 para 1962 y 1:8 para 1977. Y como Venezuela era el país menos productivo entre los miembros de la OPEP, los términos absolutos de intercambio para los demás países petroleros tienen que haber sido aun más favorables y hasta un múltiplo de éstos.

Si bien los términos absolutos de intercambio de Venezuela conforman, a través de décadas y hasta 1974 una curva monótonamente creciente, ello no es cierto para el total del ingreso petrolero. Este, en

1936, era del orden de 60 millones de horas de trabajo estadounidense simple y creció hasta los 444 millones para el año 1958. Luego, sin embargo, decreció hasta 1969 en una cuarta parte, es decir, a 329 millones. Solamente entonces volvió a crecer para estabilizarse en los años 1975 a 1977 en 950 millones de horas de trabajo estadounidense simples. Cálculos correspondientes *per capita* pueden servirnos como indicador del progresivo desarrollo de Venezuela como país petrolero. En el periodo del 1922 a 1935, Venezuela pudo disponer, sólo por su ingreso petrolero y por habitante; del producto de 11 horas de trabajo simple estadounidense por año; en 1958 eran 64.5. Luego decreció hasta 1970, cuando el país sólo disponía de 35 de aquellas horas de trabajo por habitante. Estas se convirtieron para 1974 a 1977 en cifras redondas, en 75 horas de trabajo simple estadounidense, con lo que el ingreso petrolero adquirió una importancia mayor a la que nunca antes había tenido en la economía del país.

Sin embargo, la importancia del ingreso petrolero en un país propietario no puede comprenderse cabalmente si no se toma en cuenta también el valor de uso de las horas de trabajo nacional respectivas. Por ejemplo, aquellas 75 horas de trabajo simple estadounidense, en comparación con la cantidad de trabajo nacional total, pueden constituir un porcentaje que parece modesto, quizás entre 10 por ciento y 20 por ciento pero desde el punto de vista de los valores de uso, les corresponde una importancia mucho mayor. Una hora de trabajo simple estadounidense representa una variedad y cantidad muy distinta de valores de uso que una hora venezolana. De ahí que en el mercado se nos presenta un cuadro de una oferta aplastante de mercancías importadas, y a aquella variedad le corresponde una importancia decisiva en el desarrollo del país. En cambio, el intercambio desigual, donde quiera que se dé en favor del país desarrollado, le corresponde una importancia mucho menor en su vida económica.

El desarrollo del capitalismo en los países petroleros se dio bajo circunstancias de una ventaja absoluta creciente, a largo plazo, en la producción petrolera, mientras que en todos los demás sectores económicos, como países atrasados, se veían confrontados, por el contrario, a desventajas absolutas. De ahí que para ellos las ventajas comparativas de la producción de petróleo crudo sean enormes. Más aún, la ventaja absoluta en la producción petrolera se aprovechó para imponer una renta del suelo internacional extraordinariamente alta, que

sirvió como fuente principalísima para la acumulación nacional de capital. A nuestro juicio, las estructuras económicas que se han desarrollado bajo estas condiciones muy peculiares, necesitan de una labor de investigación mucho más amplia y profunda que hasta ahora. Ello es tanto más urgente cuanto que ahora se vislumbra el fin de la existencia de los países petroleros como tales, es decir, la decadencia a largo plazo de sus rentas petroleras. Con ello se producirán, inevitablemente, los cambios estructurales correspondientes que irán a la par con profundos cambios políticos y sociales. Este es el desafío que ya se está confrontando.

BIBLIOGRAFÍA

- (1943): *Acción Democrática ante la Ley de Hidrocarburos*, Publicaciones de la Secretaría Nacional de Cultura y Propaganda del Partido Acción Democrática, Caracas.
- Acedo Payarez, Germán (1972): *Jurisprudencia petrolera venezolana 1918-1971*, Caracas.
- Acosta Hermoso, Eduardo (1971): *La Comisión Económica de la OPEP*, Caracas.
- _____ (1971): *Análisis histórico de la OPEP*; t. 1, Mérida-Venezuela, 1969; t. 2, Caracas.
- _____ (1970): *Este petróleo es venezolano*, Mérida.
- Adelman, Morris A.: "OPEC as a Cartel", en Griffin, ob. cit.
- _____ (1972): "Is the Oil Shortage Real? Oil Companies as OPEC Tax Collectors", *Foreign Policy*, No. 9.
- _____ (1972): *The World Petroleum Market*, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1964): "The World Oil Outlook", en Marion Clawson (ed.): *Natural Resources and International Development*, Baltimore.
- Akins, James E. (1973): "The Oil Crisis: This Time the Wolf is Here", *Foreign Affairs*, t. 51, No. 3.
- Al-Chalabi, F.J. (1984): *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, Siglo XXI Editores, México.
- Aldo Guardagni, Aieto (1984): "La revolución energética: el rol de la sustitución del petróleo y la conservación de energía", *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No. 95.
- Amuzegar, Johangir (1975): "The Oil Story: Facts, Fiction and Fair Play", *Foreign Affairs*, t. 53, No. 4.
- Anzola Jiménez, Hernán (1975): *La crisis energética. Sus orígenes y su desarrollo*, Oficina Central de Información, Caracas.
- Araúz, Luis (ed.) (1978): *Legislación Petrolera Internacional*, Siglo XXI.
- Baptista, Asdrúbal y Bernard Mommer (1987): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano. Un ensayo*, IESA, Caracas.
- Betancourt, Rómulo (1969): *Venezuela, política y petróleo*, 3a. ed. Bogotá.
- _____ (1959): *Posición y doctrina*, Caracas.

- Blair, John (1978): *The Control of Oil*, New York.
- Blaug, Mark (1968): *Economic Theory in Retrospect*, Homewood (Ill.).
- Chevalier, Jean-Marie (1973): *Le nouvel enjeu pétrolier*, Paris.
- Cordero Velásquez, Luis (1978): *Betancourt y la conjura militar del 45*, Caracas.
- DeChazeau, Melvin G. y Alfred E. Khan (1959): *Integration and Competition in the Petroleum Industry*, New Haven.
- De la Plaza, Salvador (1973): *Estructuras de integración nacional*, Caracas.
- Egaña, Manuel R. (1979): *Venezuela y sus minas*, Banco Central de Venezuela, Caracas.
- Engler, Robert (1961): *The Politics of Oil*, New York.
- Frankel, Paul H. (1946): *Essentials of Petroleum*, Londres.
- Gately, Dermot (1984): "A Ten Year Retrospective: OPEC and the World Oil Market", *Journal of Economic Literature*, vol. XXII.
- González Berti, Luis (1967): *Ley de Hidrocarburos*, Mérida-Venezuela.
- Griffin, James M. y David J. Teece (eds.) (1982): *OPEC Behaviour and World Oil Prices*, Londres.
- Hartshorn, J. E. (1967): *El petróleo, empresas privadas y gobiernos*, Bogotá.
- Johany, Ali D. (1980): *The Myth of the OPEC Cartel. The Role of Saudi Arabia*, John Wiley and Sons.
- Lenin, V. I.: "El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907", *Obras Completas*, t. 13.
- Lieuwen, Edwin (1954): *Petroleum in Venezuela. A History*, University of California, Publications in History, t. 47.
- Luongo Cabello, Edmundo: "El aumento de los impuestos petroleros en el Proyecto de Ley de Hidrocarburos", en Vallenilla, ob. cit.
- Martínez, Aníbal R. (1963): *Nuestro Petróleo. Defensa de un recurso agotable*, Ginebra.
- Marx, Karl (1981): *El capital*, t. 3, vol. 8, México, Siglo XXI.
- Maza Zavala, D. F. (1964): *Venezuela, una economía dependiente*, Caracas.
- Medina Angarita, Isaías (1963): *Cuatro años de democracia*, Caracas.
- Mejía Alarcón, Pedro E. (1972): *La industria del petróleo en Venezuela*, Caracas.
- Mikdashi, Zuhayr (1972): *The Community of Oil Exporting Countries*, Londres.
- _____ (ed.) (1970): *Continuity and Change in the World Oil Industry*, Beirut.
- _____ (1966): *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions: 1901-1965*, New York, Praeger.
- Mill, John Stuart: *Principles of Political Economy*.
- Mommer, Bernard (1981): "Valores internacionales y los términos absolutos de intercambio del petróleo venezolano (1917-1977)", en Guillermo

- Flichman, Leo Hagedoorn y Jean Stroom (eds.): *Renta del suelo y economía internacional*, CEDLA Incidentele Publicaties 19, Amsterdam.
- O'Connor, Harvey (1955): *The Empire of Oil*, New York.
- Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1971): *Petróleo y dependencia*, Caracas.
- _____(1970): *Rescatemos el poder tarifario*, Guarenas.
- _____(1967): *El pentágono petrolero*, Caracas.
- _____(1960): *Venezuela y su petróleo*, Caracas.
- Petroleum Press Service*: Cambió de nombre a *Petroleum Economist* en 1974. *Petroleum Economist*.
- Pogue, Joseph E. (1949): *El Petróleo en Venezuela*, Caracas.
- (1977): *Proceso Político*, No. 4/5, Caracas.
- República de Venezuela, Presidencia de la República: *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores*, varios años.
- _____(1971): *Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*.
- _____: Ministerio de Minas e Hidrocarburos: *Petróleo y otros datos estadístico*, varios años.
- _____(1940): Ministerio de Fomento, Dirección de Hidrocarburos: "Observaciones que el Ministerio de Fomento hace al Memorandum que, por su órgano han dirigido al Ejecutivo Federal algunas compañías explotadores de petróleo, contenido de las objeciones que formulan contra la aplicación a sus situaciones legales de algunas disposiciones del Reglamento de Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente", mimeo, Caracas.
- _____: Ministerio de Fomento, *Revista del Ministerio de Fomento*, varios años.
- (1954): *Revista de Derecho y de Legislación*, año XLIII, No. 515-518, Caracas.
- Ricardo, David (1971): *Principles of Political Economy and Taxation*, Penguin Books.
- Rouhani, Fouad (1971): *A History of OPEC*, New York, Praeger.
- Stocking, George W. (1970): *Middle East Oil*, Vanderbilt University Press.
- Torres, Gumersindo (1917-1922): *Memoria del Ministerio de Fomento*.
- Tugendhat, Christopher (1968): *Oil the Biggest Business*, Londres.
- Tugwell, Franklin (1975): *The Politics of Oil in Venezuela*, Stanford University Press.
- Turgot, Anne Robert Jacques (1898): *Reflections on the Formation and the Distribution of Riches*, Londres.
- U.S. Senate, Select Committee on Small Business: *The International Petroleum Cartel*, Staff Report to the Federal Trade Commission, 82º Congreso, 2a. Sesión, Publicación del Comité No. 6, 22 de agosto de 1952.

- Vallenilla, Luis (1973): *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas.
- Williamson, Harold F. et al.: *The American Petroleum Industry*, 2 tomos; t. 1: *The Age of Illumination 1859-1899*, Evanston, 1959; t. 2: *The Age of Energy 1899-1959*, Evanston, 1963.
- World Petroleum*, varios años.
- Yamani, Ahmed Zaki: "Participation versus Nationalization: A Better Mean to Survive", en Mikdashi: *Continuity...*, op. cit.

ANEXO

PETRÓLEO SUBVERSIVO

La IV República, como el régimen político previo a 1998 ha sido bautizado póstumamente, fue desgarrada por dos movimientos subversivos, uno dentro de las fuerzas armadas y otro dentro de la industria petrolera nacional. La historia de la subversión militar es bien conocida, pero no así la historia de la subversión dentro de la compañía petrolera nacional, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Después de la nacionalización de la industria petrolera en 1976, PDVSA se convirtió en algo así como un 'Estado dentro del Estado'. Sus ejecutivos venezolanos compartieron el punto de vista de las compañías petroleras internacionales, para quienes ellos habían trabajado durante muchos años. Además, los sucesivos gobiernos de Acción Democrática (AD) y del Comité Organizativo Pro Elecciones Independientes (COPEI), durante y después de los años del auge petrolero de los años 1970, fracasaron en crear un nuevo y eficiente régimen fiscal y regulatorio, a la vez que implementaban desastrosas políticas de desarrollo, caracterizadas por una planificación pobre y por el despilfarro. Esto finalmente llevó, después de 1989, a la 'Política Petrolera de Apertura' (o simplemente 'Apertura'), que encaminó a la política petrolera venezolana hacia la reprivatización de la industria. Al mismo tiempo, la encaminó también hacia la minimización de los ingresos fiscales petroleros. El presidente Hugo Chávez se atravesó en este camino, pero la orientación de la política petrolera sigue siendo una cuestión que no sólo divide a la sociedad venezolana, sino también al movimiento chavista.

Existen algunos paralelismos notables entre el desarrollo de ambos movimientos subversivos. Chávez fundó su movimiento alrededor de 1982; los ejecutivos de PDVSA se embarcaron en su estrategia de internacionalización en 1983. La internacionalización fue ideada por PDVSA con el fin de crear un mecanismo para trasladar ganancias fuera del alcance del gobierno por medio de precios de transferencia (es decir, los precios cargados en las ventas a sus propias filiales en el exterior). Tanto los ejecutivos de PDVSA como Chávez y sus se-

guidores estaban convencidos de que el régimen político vigente en aquel momento, ya no tenía arreglo. A juicio de los dos grupos conspiradores, el despilfarro de los ingresos petroleros jugó un rol crucial en este continuo declive. Tanto los militares como PDVSA asumieron una actitud moralizante y culparon a la corrupción de la crisis. Los militares soñaron con salvar el país; los ejecutivos de PDVSA sólo soñaron con salvar a la industria petrolera de las manos del país.

Las secuelas de la nacionalización

La nacionalización en Venezuela, en 1976, fue la resulta de una política sostenida de maximización del ingreso fiscal recaudado por las exportaciones petroleras. En los dos años previos a la nacionalización, por cada dólar de exportación petrolera, el gobierno recaudaba 80 céntimos en rentas, regalías e impuestos. En 1970 el gobierno hizo valer su derecho a exigir impuestos a las exportaciones a su sola discreción, dejando efectivamente a las compañías sin más que con una ganancia regulada. Las compañías extranjeras estaban perdiendo el control sobre sus negocios. Ya no podían maximizar sus propias ganancias, porque el gobierno iba a recaudar los ingresos adicionales por la vía de los impuestos a las exportaciones (por el mecanismo de los *valores fiscales de exportación*). Así, apenas resistieron cuando el presidente Carlos Andrés Pérez nacionalizó la industria el 1^o de enero de 1976. Sin embargo, sólo unos pocos años después de que Pérez dejó su cargo, su plan de crear una 'Gran Venezuela' y desarrollar el país, de la noche a la mañana, por un programa de industrialización forzada, había fallado estrepitosamente. PDVSA empezó entonces a desarrollar su propia 'agenda secreta' para apartarse del control estatal.

Con la nacionalización cambió el *propietario* de la industria petrolera, pero no su tren ejecutivo venezolano. Previo a la nacionalización, existían tres grandes concesionarias extranjeras operando en Venezuela: Exxon, Shell y Mobil. A lo largo de los años, en parte respondiendo a presiones políticas, las compañías extranjeras habían seleccionado a venezolanos para ocupar las más altas posiciones ejecutivas. Estos ejecutivos aceptaron la nacionalización en 1976 sólo porque no tenían otra opción. Una vez que estuvieron encargados de PDVSA, su primer objetivo fue desplazar el Ministerio de Energía y

Minas (MEM), el tradicional asiento institucional del Estado terrateniente. La compañía ciertamente no tenía en mente la maximización de los ingresos fiscales (regalías, impuestos sobre la renta y a las exportaciones). Al contrario, una vez que la ‘Gran Venezuela’ de Pérez se había estrellado, PDVSA buscó limitar sus propias obligaciones fiscales. El fracaso de la política de desarrollo sólo reforzó su determinación. ¿Para qué generar ingresos fiscales que, de todos modos, se despilfarrarían? ¿Para qué maximizar beneficios cuando éstos terminarían, inevitablemente, en las arcas del fisco nacional? Así, la compañía terminó por concentrarse en su propia agenda: el desarrollo del sector petrolero en términos reales, maximizando volúmenes, el flujo de caja y ventas –pero no beneficios!– en todos los segmentos de la industria, tanto a nivel nacional como internacional, sin consideración alguna para con el fisco nacional.

PDVSA socavó así las bases de la nacionalización y allanó el terreno para el retorno de los inversionistas privados. En 1989, cuando Pérez asumió nuevamente la presidencia e implementó el ‘Gran Viraje’ que incluyó la apertura al capital extranjero, una alianza emergió entre la compañía petrolera nacional, por un lado, y las compañías petroleras extranjeras, junto a los países consumidores, por el otro. Contrariamente a lo que comúnmente se cree, la privatización no era en absoluto la principal prioridad de esta alianza. Las compañías internacionales y los países consumidores estaban preocupados, antes que nada, por desmantelar en primer lugar el marco político e institucional que había llevado a la nacionalización. Es decir, querían reducir el poder del Estado de maximizar su participación en los ingresos petroleros y de controlar los precios y la oferta. Su estrategia fue poner en juego una nueva estructura regulatoria diseñada para evitar que el gobierno (a través del Ministerio de Energía y Minas) pudiera volver a seguir una estrategia de maximización de ingresos fiscales. Sólo después de alcanzar este objetivo, la privatización pasaría a ocupar el primer lugar en la agenda (Mommer, 2002a). Entretanto, el capital extranjero en asociación con PDVSA se convirtió nuevamente en un importante productor en Venezuela. Actualmente, alrededor de un 25 por ciento del petróleo venezolano es producido en esta forma. Según los contratos firmados bajo los términos de los años de Apertura, después de 1989, este porcentaje se incrementará por encima del 40 por ciento para el año 2010 (Mommer, 1998).

Cuando las compañías extranjeras controlaban la producción petrolera y fijaban los precios, el Estado vigilaba, de manera natural, sus operaciones. Después de la nacionalización, esta vigilancia pareció innecesaria. Peor aún, en respuesta al explosivo crecimiento de los precios petroleros y, por lo tanto, de los ingresos fiscales en 1973-74, el Congreso recién electo aprobó una Ley Habilitante que dio al presidente Pérez completa libertad para gastar el dinero a su discreción, de acuerdo con su visión de la 'Gran Venezuela'. En otras palabras, el Congreso rehuyó a su más básica y esencial tarea: el control de las finanzas públicas. Pérez emprendió una serie de grandes proyectos de inversión, nacionalizó la industria del hierro, y forzó la salida del capital extranjero de muchas otras áreas económicas claves, tales como la banca y las cadenas de comercio al detal, mientras que surgía un sistema de empresas estatales en el corazón de la nueva economía. Simultáneamente, las empresas privadas venezolanas fueron marginadas. Así Fedecámaras, la mayor organización empresarial del país, en la víspera de la nacionalización ya se había convertido en un cuerpo relevante política, e incluso económicamente; pero una vez que sus miembros extranjeros dejaron la organización, entre ellos las compañías petroleras internacionales, lo que quedaba era sólo su sombra.

Durante los años posteriores a la nacionalización, el gobierno —o más precisamente, el Presidente— parecía tener todas las cartas del triunfo en sus manos. El ingreso fiscal petrolero aumentó de 1.4 miles de millones de dólares en 1970 (alrededor del 10 por ciento del PIB), a 9 miles de millones en 1974 (un impresionante 40 por ciento del PIB). Tal entrada, con relación a la estructura productiva nacional, fue más allá de la capacidad de absorción de la economía. Peor aún, por la prisa de construir su 'Gran Venezuela', el gobierno de Pérez contrató créditos internacionales gastando así, de hecho, ingresos petroleros futuros, además de los altos ingresos petroleros corrientes. Pero, en realidad, con la salida de las empresas extranjeras, la capacidad de absorción de capital de la economía nacional decayó. Ciertamente, el país no necesitaba el dinero de los inversores extranjeros en ese momento, pero sí necesitaba sus capacidades gerenciales, para poder llevar sus ambiciosos planes de inversión a buen término.

Así, finalmente, un gobierno aislado e indefenso fue ahogándose en su riqueza financiera. Clientes políticos, no ciudadanos o socios de negocio, rodearon al Estado, que supuestamente estaba dotado de

poderes mágicos para desarrollar la economía (Coronil, 1997). Ésta fue una fórmula para el desastre. El Congreso nunca más recobró el control sobre las finanzas públicas y el sector privado tampoco volvió, hasta el día de hoy, a recuperar el rol que le corresponde. Sólo los acreedores extranjeros estarían finalmente en una posición de poder forzar al gobierno y a las empresas del Estado a cambiar de rumbo, pero entonces lo harían en función de su agenda particular. Después de 1983, se mantenía en pie una sola institución fuerte y en pleno funcionamiento en toda la economía nacional: PDVSA. La falta de un marco regulador apropiado se iba a revelar entonces de mayor consecuencia para la compañía, pues le permitió seguir desarrollando su propia agenda.

La política de internacionalización de PDVSA y los precios de transferencia

La primera repuesta de PDVSA a la implementación de un control de cambio en 1983, fue la política de internacionalización (Boué, 1997). En un infructuoso esfuerzo de última hora por contener la crisis de la deuda externa y financiera, el gobierno recurrió a los fondos de reserva de la compañía, de aproximadamente 5.5 mil millones de dólares, que ésta había podido acumular durante los años de precios altos con miras a inversiones futuras. Al mismo tiempo, sin embargo, los altos precios del petróleo habían llevado a una caída de la demanda y a unas cuotas de la OPEP cada vez más restrictivas, que dejaron a la compañía sin oportunidades de nuevas inversiones en Venezuela. Para impedir que el gobierno volviera a apropiarse de sus activos líquidos en el futuro, PDVSA decidió no acumular nunca más tales activos. Y como invertir en el país no era posible, las ganancias acumuladas tenían que gastarse en el exterior. Pero, ¿dónde podría gastarse el dinero en momentos en los que la producción se estaba recortando? La repuesta fue la política de internacionalización de PDVSA. En 1983, PDVSA compró su primera participación en una refinería extranjera (VEBA) en Alemania. En esa ocasión, la compañía explicó que esa refinería proveería un mercado para el petróleo pesado venezolano, difícil de colocar de otra manera. Pero hasta el día de hoy, sin embargo, la refinería alemana en cuestión nunca ha proce-

sado un solo barril de crudo pesado. A lo largo de todos estos años PDVSA ha suplido a VEBA de crudo liviano el cual, de todos modos, podría haber sido vendido fácilmente en el mercado mundial. Además, PDVSA vendió el petróleo a sus filiales europeas a unos precios de transferencia con descuentos sustanciales, trasladando de este modo una porción de sus ganancias fuera del alcance del gobierno venezolano (Guevara, 1983).

Algunos políticos de Acción Democrática (AD) –Rafael Guevara y Celestino Armas– se dieron cuenta de la maniobra y alarmaron al Congreso, pero fue en vano. Al contrario, la cuestión de los precios de transferencia se decidió totalmente a favor de PDVSA cuando el gobierno del presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), siendo él también miembro de AD, decretó que la compañía podría, en lo sucesivo, establecer sus propios precios. Este Decreto dio a la política de internacionalización un nuevo espaldarazo. Posteriormente, PDVSA volcó su atención hacia el mercado estadounidense, donde opera con el nombre de CITGO. Una vez más, PDVSA compró sistemáticamente refinerías allí, suscribiendo contratos de suministro a largo plazo y garantizando descuentos sustanciales a sus nuevos afiliados con el propósito de trasladar significativas porciones de sus ganancias hacia el exterior. Con el fin de asegurar que ese dinero estuviera definitivamente fuera del alcance del gobierno, los contratos fueron usados, además, como colaterales para garantizar créditos extranjeros. Así, antes de que Chávez o cualquier otro futuro gobierno pueda cambiar los términos contractuales entre PDVSA y sus propias subsidiarias, habrá que cancelar primero todas las deudas de PDVSA, que ahora ascienden a una suma cercana a los 10 mil millones de dólares.

Trasladar ganancias al exterior por medio de precios de transferencia, éste es el verdadero motivo para la internacionalización, lo que también explica el incontrolado crecimiento de la red internacional de refinerías de PDVSA con una capacidad, en la actualidad, para procesar alrededor de dos millones de barriles por día (b/d) y con una red de catorce mil estaciones de servicio en los Estados Unidos. En la segunda mitad de 1990, PDVSA estuvo traspasando a través de precios de transferencia, un promedio del orden de quinientos millones de dólares anuales en ganancias, desde sus cuentas domésticas a sus filiales extranjeras (Mendoza Potellá, 1995; Boué, 2002). Durante los dieciocho años posteriores al inicio de la internacionalización, las fi-

liales extranjeras de PDVSA nunca pagaron dividendos a la compañía matriz en Caracas. En realidad, generar ingresos para el país nunca fue el objeto de esta política. Pero en diciembre de 2001 el gobierno de Chávez las constriñó a pagar dividendos por primera vez.

Las cuotas OPEP y PDVSA

A principios de 1980, después de que la demanda empezó a decaer, la OPEP creó un sistema de cuotas en un intento de mantener los precios altos. PDVSA y los gobernantes venezolanos en apuros financieros, empezaron a buscar vías para minimizar el impacto de esas cuotas. Así, en 1983, Venezuela empezó a medir la producción, sujeta a las cuotas OPEP, en las puertas de las refinerías y en los puertos de exportación, y no más en los campos de producción (como es usual en cualquier parte del mundo para el cobro de regalías). De modo que la cuota, aunque sea por una sola vez, se ‘incrementó’ por unos cuantos millones de barriles que se encontraban en las tuberías y en los tanques de almacenamiento. Simultáneamente, PDVSA prometió al Ministerio de Energía y Minas que instalaría medidores modernos automáticos en los campos. Esto nunca ocurrió, a pesar de las repetidas y formales protestas del Ministerio durante los siguientes quince años. Consecuentemente, el efecto más duradero fue que el Ministerio de Energía y Minas perdió, de hecho, su capacidad para monitorear y controlar directamente los niveles de producción de petróleo crudo y gas natural, dando a PDVSA un margen de maniobra significativo para minimizar sus pagos de regalías.

PDVSA empezó a buscar otras maneras de manipular la definición de petróleo crudo sujeto a las cuotas OPEP: aumentando la producción de los crudos extrapesados (es decir, más pesado que el agua) de la Faja del Orinoco, con creces la mayor reserva de este tipo de crudo en el mundo. La compañía sostuvo que estos extrapesados –que se procesaban, en parte, convirtiéndolos en OrimulsiónTM– no entraban dentro de la definición de petróleo crudo (esta afirmación es técnicamente correcta, ya que estos extrapesados no son líquidos a temperaturas ambientales normales). En consecuencia, PDVSA argumentó que los extrapesados deberían clasificarse como ‘bitúmenes’ y, por lo tanto, no estarían sujetos a las cuotas OPEP. En el año 2000,

PDVSA produjo aproximadamente cien mil barriles diarios de Orimulsión, derivados de alrededor de setenta mil barriles diarios de petróleo extrapesado, y planificaba triplicar esta cifra en el futuro cercano.

Después de 1989, con el inicio de la Apertura, PDVSA entró en cuatro asociaciones con compañías extranjeras en la Faja del Orinoco, para el mejoramiento de crudos extrapesados convirtiéndolos en crudos sintéticos (*syncrude*). PDVSA planificaba incrementar la producción de *syncrude* a 1.2 millones de barriles diarios (requiriendo alrededor de 1.5 millones barriles diarios de crudos extrapesados) para el año 2010. Como la Orimulsión, el crudo sintético está sujeto a bajos niveles de imposición (1 por ciento de regalías y 34 por ciento de impuesto sobre la renta). Si este petróleo fuera incluido en la cuota OPEP correspondiente a Venezuela, desplazaría de las exportaciones de PDVSA a un volumen proporcional de crudos convencionales que sí están sujetos a impuestos mucho mayores. Calculado sobre la base de los precios de la primera mitad del año 2001, la pérdida en ingresos para el gobierno sería de 10 dólares por barril.

La entrada acelerada en la Faja del Orinoco se pretendía justificar, durante los años de la Apertura, conque la producción proveniente de ella no estaría sujeta a las cuotas OPEP. Un propósito de mayor alcance fue, sin embargo, provocar que Venezuela entrara en conflicto con la OPEP, posiblemente forzándola a salirse de la Organización, para someter al país, de una vez por todas, a una política basada en altos volúmenes y bajos precios. Esta estrategia es consistente con los objetivos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) que fue fundada por los países consumidores a principios de los setenta, precisamente con la finalidad de hacer frente a la OPEP. De hecho, Andrés Sosa Pietri, presidente de PDVSA a comienzos de los noventa, ha venido abogando sistemáticamente por la salida de Venezuela de la OPEP y por su incorporación a la AIE.

El gobierno de Chávez tuvo que enfrentar esta situación. El compromiso práctico ha sido incluir el crudo sintético en la cuota OPEP, pero no la Orimulsión. No obstante, los recientes recortes de la producción (2001) están causando muy sustanciales y desproporcionadas pérdidas de ingresos fiscales. La alternativa a las cuotas, sin embargo, serían precios mucho más bajos, los que tendrían un impacto aún peor. Abandonar la OPEP no es una opción que el gobierno de Chávez esté dispuesto a considerar.

La Apertura en el contexto de la política neoliberal posterior a 1989

En diciembre de 1988 Pérez fue electo presidente por segunda vez, pero se encontró con una situación totalmente diferente a la de veinticinco años atrás. A pesar de que los precios petroleros colapsaron en 1986, el gobierno precedente, de Jaime Lusinchi, mantuvo el ya acostumbrado alto nivel de gasto público. Así, cuando Pérez asumió la Presidencia en febrero de 1989, tuvo que enfrentarse al hecho de que el Banco Central se había quedado sin reservas de divisas. Pérez aceptó inmediatamente un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, que incluía un aumento en los precios de la gasolina en el mercado doméstico. Pérez entonces anunció un ‘Gran Viraje’ que le cayó de sorpresa al pueblo venezolano, al que nadie le había dicho, de entrada, que la economía nacional estaba en crisis. En efecto, el aumento en los precios de la gasolina, reflejado en el encarecimiento de los pasajes de transporte, desencadenó el “Caracazo”, ocurrido en la semana del 27 de febrero de 1989.

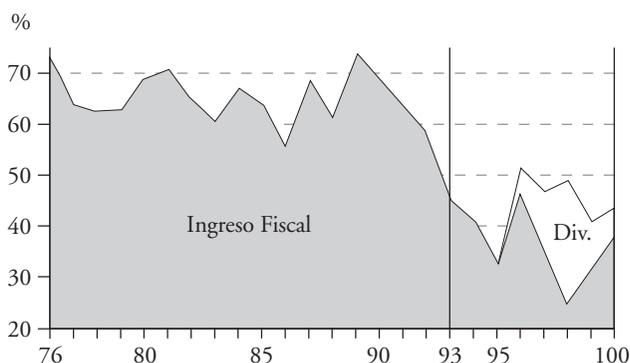
Pérez también empezó a permitir el retorno de los inversionistas privados a la industria petrolera venezolana. Como parte de la Apertura de la economía venezolana al mundo exterior en general, PDVSA fue encargada de la “Apertura Petrolera”. El rol del Ministerio de Energía y Minas, que con anterioridad a la nacionalización había sido responsable de las relaciones legales, contractuales y fiscales con las compañías extranjeras, fue reducido a un estatus de organismo refrendatario. PDVSA predicó el evangelio de la competitividad al gobierno, alegando que las regalías y los impuestos tenían que reducirse para atraer a los inversionistas extranjeros. El gobierno siguió este consejo. Además de las asociaciones en el mejoramiento de crudos extrapesados, ya mencionadas, PDVSA abrió a la inversión privada campos ‘marginales’ productores de crudos convencionales (acuerdos conocidos como ‘Contratos de Servicios Operativos’), los que para 2001 llegaron a producir alrededor de 500 mil b/d. La mayor parte de esta producción no está sujeta a la cuota OPEP —es decir, se supone que PDVSA hace los ajustes del caso— además de estar sometida a bajos niveles impositivos. En este proceso, de nuevo, se recortó la producción de PDVSA sujeta a altos niveles impositivos. Aún más, en estos contratos PDVSA actúa como un ‘paraguas’ protegiendo al

capital privado contra el Estado, garantizando que la compañía estatal pagaría una indemnización a sus ‘socios’ si se produjera algún cambio legislativo en su ‘detrimento’. Estos contratos, por lo demás, incluyen el arbitraje internacional, un arreglo que Venezuela nunca había aceptado hasta entonces. Por último, pero no menos importante, en caso de disputas, las exportaciones de PDVSA –renunciando la compañía nacional contractualmente a sus privilegios de empresa pública– están sujetas a embargo. No obstante, el Congreso aprobó todos estos contratos.

Habiendo actuado a favor de los inversionistas extranjeros privados, PDVSA del mismo modo, insistió en una baja imposición también para sí. Su mejor oportunidad llegó en el caótico año de 1993. El presidente Pérez fue destituido de su cargo, principalmente como consecuencia de los dos intentos de golpe de Estado en 1992. Un gobierno provisional muy débil asumió el poder y aceptó una nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta con generosas exenciones por inflación. Además, el poder discrecional del gobierno sobre el impuesto a las exportaciones, que había sido creado en 1970 para permitir la recaudación de ganancias extraordinarias en períodos de altos precios, fue suprimido progresivamente, para desaparecer por completo en 1996. Estas medidas contribuyeron a una significativa caída del ingreso fiscal petrolero.

Gráfico 1

Ingreso fiscal petrolero como porcentaje del ingreso petrolero bruto



Fuente: Ministerio de Energía y Minas: *Petróleo y otros datos estadísticos*. (Caracas: 2001).

Las estadísticas ponen en evidencia la declinación de la participación del gobierno en el ingreso petrolero. En 1981, el ingreso bruto por la producción de hidrocarburos, incluyendo la refinación, ascendió a 19.7 mil millones de dólares, un máximo histórico. En 2000 se alcanzó un nuevo máximo, de 29.3 mil millones de dólares. No obstante, en 1981 PDVSA pagó 13.9 mil millones de dólares en ingresos fiscales, pero solamente 11.3 mil millones de dólares en 2000. En otras palabras, por cada dólar de ingreso bruto, PDVSA pagó en 1981 al gobierno 71 céntimos en rentas, regalías e impuestos, pero sólo 39 céntimos en 2000. Además, el ingreso gubernamental derivado de la producción de crudo sintético, que empezará en un futuro próximo, será sustancialmente más bajo aún. Así, la tendencia a la caída del ingreso fiscal petrolero continuará con toda seguridad.

El fin de la IV República

En las elecciones generales de 1998, los dos movimientos subversivos —uno conducido por ejecutivos de PDVSA y el otro por militares— llegaron a confrontarse (Arrijoa, 1998). PDVSA se había fortalecido lo suficiente como para asumir ya públicamente un rol político preponderante y sus dirigentes estaban convencidos de que había llegado el momento para implementar su agenda “liberal”. El liberalismo, en el contexto de las políticas petroleras internacionales, debe entenderse en su concepción revolucionaria originaria, basada en el reemplazo de las manos visibles del terrateniente por las manos invisibles del mercado. Como sus antepasados, los liberales en la actualidad quisieran debilitar el poder de los ‘terratenientes’ (es decir, de los Estados nacionales soberanos) de restringir el acceso del capital (es decir, las compañías petroleras internacionales). Es este poder de restringir el acceso al yacimiento lo que constituye la base del terrateniente, privado o público, para poder recaudar una renta. El objetivo para los liberales es ‘la tierra para quien la trabaja’ o, para ser más preciso, ‘los minerales para los mineros’. Ellos desean que los recursos naturales sean considerados no sólo como un don libre de la naturaleza, sino un don libre de la naturaleza a las compañías productoras y a los consumidores. ‘Libremente’ se refiere así a la eliminación de la obligación de pagar renta.

¿Es el petróleo venezolano un don libre de la naturaleza para las compañías y los consumidores internacionales? La agenda liberal de PDVSA responde esta interrogante con un ‘Sí’ incondicional. Esta visión es la antítesis de todo lo que ha logrado el nacionalismo petrolero en Venezuela, incluyendo la fundación de la OPEP y la nacionalización. Esto es imperialismo en su más antigua definición: la conquista de tierras extranjeras y de sus recursos minerales.

Como era de esperar, PDVSA disfrutó de un fuerte respaldo de los gobiernos de los países desarrollados y de las compañías petroleras internacionales. Sus expertos diseñaron cambios en el sistema fiscal venezolano siguiendo el ejemplo del Mar del Norte Británico, la región productora de petróleo más liberal del mundo en términos de permitir el libre acceso del capital a los recursos naturales. Así, PDVSA entró a jugar un rol importante introduciendo al país en un mundo global donde el Estado territorial está destinado a desaparecer. Venezuela se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) sin reservar ningún derecho especial con respecto a su petróleo (en contraste con México). De acuerdo a la visión adoptada por PDVSA, la única ventaja de los recursos naturales consiste en atraer inversiones, mas no en constituir una palanca para la promoción del desarrollo nacional. En contraste con períodos anteriores, la nación ya no requirió a los inversionistas extranjeros la transferencia de tecnología o la compra obligatoria de equipos de producción nacional.

PDVSA argumentó que cualquier insistencia en medidas de maximización del ingreso petrolero podría obstruir el libre flujo de la muy necesitada inversión extranjera. Si la meta principalísima del Estado, como dueño del recurso natural, era atraer inversión extranjera, entonces más bajos los niveles impositivos y más flexibles los regímenes fiscales, mejor. Consecuentemente, la política fiscal de maximización del pasado fue remplazada por una política de “minimización”. En febrero de 1998, parecía que Irene Sáenz iba a ganar fácilmente las elecciones y que PDVSA jugaría un rol central en su gobierno. Venezuela estuvo a punto de convertirse en el pupilo modelo latinoamericano del liberalismo en materia de recursos naturales y de la globalización. Una nación que había jugado un papel clave en la fundación de la OPEP, el epítome de una organización dedicada al fortalecimiento de la soberanía nacional sobre los recursos naturales agotables, estaba

por convertirse en líder del desmantelamiento de todo lo que se había logrado dentro del marco de la OPEP.

Es entonces cuando, echando a perder todo, surgió Chávez como un candidato popular. Los pequeños grupos políticos que se habían opuesto a la política petrolera liberal de PDVSA apoyaron a Chávez, aunque éste no tenía una agenda petrolera específica más allá de un compromiso impreciso de seguir una política nacionalista. Él y sus seguidores más cercanos no estaban aún al tanto del petróleo subversivo, pero una cosa era cierta: su victoria, como mínimo, frenaría la implementación de la agenda liberal. Y no había nada que pudieran hacer al respecto los dirigentes de PDVSA y los partidos políticos tradicionales. Desesperados, AD y COPEI formaron en un último momento un frente común electoral, pero todo fue en vano. Durante la campaña electoral Chávez subió en los sondeos de opinión tan inexorablemente como los precios mundiales del petróleo bajaban. PDVSA había estado presumiendo públicamente de que nunca más cortaría ni un sólo barril de producción. Ya no se trataba de si el crudo extrapesado estaba, o no, sujeto a las cuotas OPEP, sino de poner fin al sistema de cuotas *per se*. Pero incluso la formidable maquinaria de relaciones públicas de PDVSA –sosteniendo que los bajos precios asegurarían más mercado para Venezuela con un balance general positivo– no pudo convencer al país con el discurso de que la caída de los precios era buena noticia, a pesar de intentarlo tanto como pudo.

La V República

Hugo Chávez asumió la Presidencia en febrero de 1999 en medio del peor colapso de los precios en los mercados petroleros mundiales en cincuenta años. La situación, sin embargo, pronto cambió radical y favorablemente; y no hay dudas sobre el rol crucial que jugó el gobierno de Chávez en esta recuperación. El último gobierno del *ancien régime* había estado muy cerca de abandonar la OPEP. La política de PDVSA, anunciada públicamente, de maximizar volúmenes, desatendiendo las cuotas de la OPEP y sus objetivos de precios, fue la mayor causa individual de la crisis de los precios petroleros de 1998. Incluso el gobierno de Caldera, que había mostrado poca resistencia a las iniciativas de PDVSA, tuvo que echar atrás esta política y en sus últimos

meses acordó nuevas cuotas con la OPEP; pero en casa, un ministerio de Energía y Minas débil, fue incapaz de imponerlas a PDVSA. Si no fuera por la victoria de Chávez, PDVSA se hubiera transformado ya, en poco más que una agencia de licitación y la privatización de sus filiales hubiera sido el resultado final inevitable.

El presidente Chávez y su ministro de Energía, Alí Rodríguez Araque, revirtieron la política de rechazo de las cuotas OPEP y empezaron a defender los precios. Junto a México y Arabia Saudita, Venezuela promovió exitosamente un nuevo entendimiento sobre las cuotas entre los miembros de la OPEP y otros países exportadores. Venezuela también promovió y organizó durante septiembre del año 2000 la Segunda Cumbre de Jefes de Estados de la OPEP. Los precios se recuperaron. Los ingresos brutos por exportaciones de hidrocarburos ascendieron a 29.3 miles de millones de dólares en 2000. Sin embargo, los precios eran tan sólo un aspecto de los problemas que en materia petrolera estaba confrontando Chávez. Su otra tarea fue encontrar la forma de detener la caída de los ingresos fiscales, debido a problemas estructurales y legales de largo plazo, que por ello mismo también serían mucho más difíciles de corregir.

Recuperando el control sobre los recursos naturales nacionales

Tan pronto como Rodríguez Araque asumió el Ministerio en 1999, empezó a implementar una política dirigida a reafirmar el control sobre los recursos naturales y sobre la política fiscal. Rodríguez Araque se había opuesto a las decisiones de los gobiernos anteriores de dejar la negociación de los contratos aguas arriba a PDVSA. En el centro de la problemática de los regímenes fiscales se encuentra la cuestión de las regalías, que representan la forma más segura de ingreso para los propietarios de los recursos naturales (Mommer, 1999). La virtud de las regalías está en la facilidad con la que pueden recaudarse, envolviendo solamente dos variables: volúmenes y precios. A diferencia del Impuesto sobre la Renta, éstas son inmunes contra la manipulación de los costos de producción. Por esta precisa razón PDVSA quería abolir las regalías; y, en cambio, estaba dispuesta a aceptar un aumento en las tasas del Impuesto sobre la Renta aplicable a los campos altamente productivos (Espinasa, 1998). El problema de esta pro-

puesta es que la recaudación efectiva de impuestos sobre la renta es mucho más difícil, especialmente para un Estado cuyas capacidades burocráticas estaban mermando. El gobierno venezolano, como hemos visto, estuvo luchando hasta para medir y controlar aunque fuese los volúmenes y precios. Con un éxito parcial, el Ministerio de Energía y Minas, bajo la dirección de Rodríguez Araque, empezó a monitorear los volúmenes producidos en algunos campos y a rechazar los precios de transferencia, cargados por PDVSA a sus filiales extranjeras, como la base para el cálculo del pago de regalías. PDVSA fue así obligada a pagar regalías con base en los precios del mercado internacional. No obstante, el Ministerio de Finanzas continuó aceptando los precios de transferencia en el cálculo de lo que la compañía tenía que pagar en impuestos sobre la renta.

Con Rodríguez Araque, el ministerio de Energía y Minas también rediseñó los términos de los contratos para el gas natural, que estaban en preparación cuando el nuevo gobierno asumió el mando. Una nueva Ley del Gas Natural, promulgada en 1999, estableció una tasa mínima de regalía del 20 por ciento; en la práctica, por vía de la subasta, se llegó incluso a una tasa tan alta como del 32 por ciento. Al mismo tiempo, este sector se abrió por completo a los inversionistas privados. Una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, promulgada en 2001 –redactada por Álvaro Silva Calderón, quien sucedió a Rodríguez Araque como ministro (Rodríguez Araque pasó a la Secretaría General de la OPEP)– estableció una tasa mínima de regalía de un 30 por ciento (con alguna flexibilidad a la baja, hasta el 20 por ciento para crudos convencionales y hasta un sexto en el caso de crudos extrapesados). Al mismo tiempo, la Ley bajó la tasa del impuesto sobre la renta aplicada a crudos convencionales, del 59 por ciento al 50 por ciento; para los crudos extrapesados se mantuvo la tasa de 32 por ciento. En total, hubo un incremento en los niveles impositivos basado en el incremento de la tasa de regalía. La ley también reserva al Estado la mayoría accionaria en cualquier asociación para la exploración y producción de hidrocarburos líquidos.

La nueva Ley de Hidrocarburos se aplicará sólo a las licencias, concesiones y contratos futuros. Sobre la base de los acuerdos existentes, las compañías privadas continuarán pagando menos, en regalías e impuestos, por el acceso a los depósitos petroleros más rentables, de lo que pagan por los arrendamientos de campos marginales

en los Estados Unidos. De hecho, desde 1993, incluso PDVSA paga menos en regalías e impuestos que las compañías privadas en Alaska (Mommer, 2001b).

Controlando a PDVSA

El Ministerio de Energía y Minas, a cargo de Rodríguez Araque y Silva Calderón, esperaba obligar a PDVSA a gastar menos y a pagar más impuestos. Esta meta no sería fácil de alcanzar. A finales de 2001 el Ministerio se mantenía en manos de funcionarios pertenecientes a dos pequeños partidos: “Patria Para Todos” (PPT) y “Movimiento Electoral del Pueblo” (MEP). De por sí débiles, se debilitaron aún más cuando ambos partidos perdieron su pequeña representación en la Asamblea Nacional en las elecciones generales del año 2000. Por lo tanto, el Ministerio carecía de apoyo político en la Legislativa, entre tanto PDVSA continuaba haciendo su labor de cabildeo con el MVR de Chávez. En noviembre de 2000, por ejemplo, PDVSA convenció a la Comisión de Energía y Minas de la Asamblea Nacional de declarar públicamente su intención de promover una legislación a favor de bajas tasas de regalías. Ello ocurrió el mismo día en que se aprobó una Ley Habilitante, de acuerdo a la cual el gobierno estaba autorizado para hacer exactamente lo contrario, es decir: elevar las tasas de regalía. Esta última posición prevaleció a nivel gubernamental, pero no estaba claro si ésta se defendería en la Asamblea Nacional (otrora Congreso Nacional). El presidente de PDVSA, el general Guaicaipuro Lameda, criticó públicamente la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos precisamente por el aumento de las regalías. En febrero de 2002, el presidente Chávez destituyó a Lameda y nombró en su lugar a Gastón Parra, un profesor universitario con un fuerte trasfondo nacionalista, en línea con el Ministerio de Energía y Minas.

A primera vista, la nueva Constitución también se presenta reforzando, aparentemente, la propiedad soberana sobre el petróleo, pero en realidad a la agenda liberal de PDVSA no le fue nada mal en la Asamblea Constituyente. De acuerdo con la nueva Constitución Bolivariana, PDVSA, que es en realidad una sociedad de cartera, no puede ser privatizada, pero esta restricción no se aplica a sus filiales productoras. PDVSA, a diferencia de sus filiales, no produce ni un sólo

barril de petróleo. La mayoría de los venezolanos cree que la Constitución Bolivariana ha fortalecido, en realidad, la nacionalización, pero irónicamente lo que ha hecho es abonar el terreno para la transformación de PDVSA, la sociedad de cartera, en una agencia liberal de licitación al servicio de la industria privatizada.

En el año 2000, los costos y gastos de la compañía aumentaron en un sorprendente 44.6 por ciento, como declaró oficialmente PDVSA. Esto se explica principalmente por los Contratos de Servicios Operativos, suscritos con las compañías privadas en los años de la Apertura, diseñados tan flexibles como para permitirle a la compañía producir petróleo a muy alto costo (y con bajos impuestos). Los costos de PDVSA ya han pasado la marca de 10 dólares por barril. PDVSA también siguió con su vieja política: siempre que las cuotas OPEP limitan las posibilidades de inversión en la producción de petróleo en Venezuela, aumenta sus gastos en el extranjero. PDVSA continúa su expansión en el negocio de la refinería y de las ventas al por menor, pero ahora no sólo en EUA y Europa, sino también en toda América Latina.

Los dos negocios del petróleo —el negocio del inversionista, por un lado, y el del dueño del recurso natural, por el otro— eran fáciles de distinguir, mientras que el primero estaba en manos de inversionistas extranjeros y el último estaba en manos del gobierno nacional, representado por el Ministerio de Energía y Minas. Con la nacionalización en 1976 los dos negocios se confundieron por completo. No hay duda de que lo que se necesitaba, más que nunca, era un control fiscal más estricto y más transparente; lo que realmente ocurrió, sin embargo, fue todo lo contrario. El control fiscal se relajó cada vez más a lo largo de los años y el control accionario de la compañía por su único accionista —el Estado— en realidad nunca funcionó. El Ministerio por sí mismo no ejerce poder alguno sobre la compañía porque el Presidente nombra a todos sus directores. Ellos son, desde este punto de vista, pares del Ministro. El único accionista verdadero es el Presidente, quien virtualmente no tiene apoyo institucional o estructural alguno para ejercer eficazmente esta función.

PDVSA siempre presentó el mismo argumento para la flexibilización del control estatal: la necesidad de fortalecer a la compañía petrolera nacional, el orgullo de la nación, aumentando su competitividad. De hecho, la compañía actuó de acuerdo con la máxima de que

siempre era mejor gastar un dólar, que pagar ese dólar en impuestos. Invertir era una cuestión de principio, no una cuestión de maximizar ganancias. Mayores volúmenes de producción a precios bajos siempre se consideró una mejor opción, que defender precios limitando la tasa de explotación de un recurso natural agotable.

Por lo tanto, PDVSA, contrariamente a lo que la empresa pretende públicamente, no actúa como empresa comercial. PDVSA no maximiza ganancias (que podrían convertirse en dividendos para el gobierno) sino volúmenes a lo largo de toda la cadena, desde la producción a la refinación, al transporte y a la venta al detal. A lo largo de la cadena se diluyen las ganancias provenientes de la extracción en Venezuela, a través de la práctica de los precios de transferencia (Boué, 2002).

Para volver a un control efectivo de PDVSA, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos exige a todas las compañías —públicas o privadas— la presentación de sus cuentas de manera separada, de acuerdo a las diferentes fases del negocio. Así se volverá a aclarar dónde se producen, efectivamente, ganancias, y dónde no —una condición *sine qua non* para cualquier política petrolera racional. Mas por el contrario, los métodos de contabilidad opacos de PDVSA están diseñados para ocultar los descuentos en sus precios de transferencia, así como los costos deliberadamente inflados. Por ejemplo, PDVSA transfiere una importante parte de los costos de su programa de internacionalización, incluyendo el servicio de su deuda por 10 mil millones de dólares, a su sede en Caracas. De muchas maneras PDVSA ha perdido control sobre sí misma, especialmente en lo concerniente a su política de internacionalización. La compañía se ha ido estructurando en el devenir de los años preocupada, en primer lugar, por evitar que su accionista (el Estado) pueda intervenir en ella. Actuando así, se volvió más y más difícil de dirigir.

Conclusiones

PDVSA dio la espalda a la nacionalización tempranamente, en 1983, con su política de ‘internacionalización’. Para 1989, de hecho, ésta ya no pretendía más de ser una compañía petrolera nacional, sino una corporación energética global. En efecto, la esencia de este mensaje era que con la globalización los recursos naturales, como tales

siempre nacionales, ya carecían de toda importancia. Por extraño que pueda parecer, este planteamiento —con el cual PDVSA se alineaba con las compañías petroleras internacionales y con los países consumidores— gozaba de un fuerte respaldo público entre los profesionales venezolanos y la clase media en general. Hasta la nacionalización, era obvio para todos los venezolanos que los altos ingresos fiscales petroleros generaban bienestar material para la población entera. Después de la nacionalización, sin embargo, la validez de esta percepción llegó a cuestionarse, debido al desastroso desempeño del sistema político y económico. Por lo tanto, sujetar a PDVSA nuevamente al control fiscal, será una tarea mucho más difícil de lo que cabría imaginar en otras circunstancias.

Una gran parte de la clase profesional venezolana apoya el razonamiento de PDVSA, de que volúmenes mayores son más importantes que la defensa de los precios. Completamente confundidos en lo que respecta a política petrolera (Baptista y Mommer, 1987) y bajo la influencia de una política eficaz de relaciones públicas de PDVSA, éstos no están dispuestos a desafiar la lógica neoliberal. Buscan un ambiente de trabajo decente y profesional en una compañía moderna (preferentemente privada) y, por supuesto, un salario satisfactorio, todo lo que la IV República no pudo ofrecerles más; menos aún creen que la situación con respecto a la V República sea diferente. Así, están convencidos de que la privatización de PDVSA mejoraría sus perspectivas. A nivel popular, sin embargo, la situación luce muy diferente. Los sectores desfavorecidos de la población temen su exclusión, que se les dejaría atrás si la nación llegara a reprivatizar a la industria petrolera. En otras palabras, la política petrolera ha sido atrapada en el proceso de polarización general que ha caracterizado al país desde comienzos de 2002.

El país entero ha estado embelesado desde la nacionalización. Gobierno tras gobierno ha concentrado toda su atención en PDVSA olvidándose del Ministerio de Energía y Minas. Presidente tras presidente han pasado muchas horas en PDVSA y ninguno puso alguna vez el pie en el Ministerio de Energía y Minas. Éste fue desmantelado progresivamente y gran parte de su personal más capacitado se lo llevó PDVSA. El Ministerio mismo ha sido víctima de la decadencia de su infraestructura física y su personal se ha empobrecido junto con los demás empleados públicos. En pleno auge de la “Apertura Petrolera” PDVSA se movió incluso para reducir la brecha con el pago de un

bono mensual a los empleados del Ministerio que trabajaban en la sección de hidrocarburos (práctica vigente en la actualidad), doblando así sus salarios miserables. Hoy, el presupuesto de PDVSA representa no menos del 40 por ciento del gasto público. La influencia financiera de PDVSA penetra profundamente al mundo político, periodístico y de los hacedores de opinión pública en general, siendo fácil convencer a la gente de trabajar para PDVSA como asesores de relaciones públicas a tiempo convencional –sin hablar de las compañías asesoras internacionales establecidas en Caracas desde el inicio de la “Apertura Petrolera” en 1989.

Resumiendo, PDVSA se transformó en un ‘Estado dentro del Estado’ desde hace tiempo, haciéndose más poderosa a medida de que el país se iba empobreciendo. Bajo el gobierno de Chávez –aunque el país ha seguido empobreciéndose– esta tendencia ha sido revertida; en consecuencia, el país ha hecho progresos significativos en recuperar el control sobre su recurso natural más importante. En la consecución de este fin, sin embargo, el gobierno fracasó en atraer de su lado al tren ejecutivo de PDVSA. En la actualidad, los ejecutivos de la compañía que, de hecho, ya no estaban dispuestos a cooperar con la IV República, aún menos lo están con respecto a la V.

Estas conclusiones fueron confirmadas por completo por los sucesos que vivió el país en abril de 2002. El fracasado golpe de Estado deja atrás una situación muy fluida y el destino final de la política petrolera no está resuelto. Alí Rodríguez Araque, quien para entonces fungía como Secretario General de la OPEP, aceptó asumir la Presidencia de PDVSA como candidato de un consenso político –al menos hasta donde pueda haber consenso en Venezuela en estos momentos. Rodríguez Araque enfrenta la tarea de promover, desde PDVSA y en estrecha cooperación con el Ministerio de Energía y Minas, una reforma sistemática del sector petrolero. El gobierno de Chávez tendrá que demarcar los tres roles del Estado, política e institucionalmente: como soberano en general, como dueño de los recursos naturales y como accionista único de PDVSA. Al mismo tiempo, tendrá que definir un nuevo rol para el sector privado, nacional y extranjero. Dada la inestabilidad política venezolana, su éxito está en dudas.

BIBLIOGRAFÍA

- Baptista, Asdrúbal (1997a): *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*, Fundación Polar, Caracas.
- Baptista, Asdrúbal (1997b): *Teoría económica del capitalismo rentístico. Economía, petróleo y renta*, Ediciones IESA, Caracas.
- Baptista, Asdrúbal and Bernard Mommer (1987): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano. Un ensayo*, Ediciones IESA, Caracas.
- Boué, Juan Carlos (1998): *The Political Control of State Oil Companies. A Case Study of the Vertical Integration Programme of Petróleos de Venezuela (1982-95)*, Oxford, D. Phil. thesis.
- Coronil, Fernando (1997): *The Magical State – Nature, Money, and Modernity in Venezuela*, The University of Chicago Press.
- Espinasa, Ramón (1999): “El marco fiscal petrolero venezolano”, *Revista del Banco Central de Venezuela*, Foros 3; pp.259-303. Espinasa wrote this article being chief economist of PDV.
- Espinasa, Ramón and Bernard Mommer (1992): “Venezuelan Oil Policy in the Long Run”, in James P. Dorian and Fereidun Fesharaki (eds.): *International Issues in Energy Policy, Development and Economics*, Westview Press, Boulder Colorado.
- Mommer, Bernard (2002): *Global Oil and Territorial States*. Oxford Institute for Energy Studies.
- (2001a): “Grafting Liberal Governance on the Oil-exporting Countries: Will the Transplant Take Root?”, International Studies Association, 42nd Annual Convention, Chicago (www.isanet.org/paperarchive.html).
- (2001b): *Fiscal Regimes and Oil Revenues in the UK, Alaska and Venezuela*, OIES Paper WPM 27, June 2001.
- (1999): *Oil Prices and Fiscal Regimes*, OIES Paper WPM 24, Oxford Institute for Energy Studies.
- (1998): *The New Governance of Venezuelan Oil*, OIES Paper WPM 23, Oxford Institute for Energy Studies, 1998.
- Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1971): *Petróleo y dependencia*, Caracas.
- Uslar Pietri, Arturo (1948): *Venezuela en el petróleo*, Caracas.

Este libro, compuesto en tipos AGaramond,
11 puntos, se terminó de imprimir en los
talleres de Editorial Arte, en el mes de julio de
2010. Para la tripa se utilizó papel
Antique de 80 gramos.

