

5. El renacimiento de las cruzadas en el Golfo Pérsico	72
6. Nueva perspectiva mundial	75
7. Formas de regulación del petróleo desde la creación de la OPEP	78

los Estados productores, proporcionándoles también una infraestructura planetaria, mercados regulares y precios altos, a cambio de la seguridad de contratos a largo plazo que garantizan a las compañías el abastecimiento del hidrocarburo en términos preferenciales.¹⁸

5. EL RENACIMIENTO DE LAS CRUZADAS EN EL GOLFO PÉRSICO

Una nueva década se aproximaba y una política económica era necesaria para levantar de su estancamiento a la OPEP. La mayoría de sus miembros pretendían una limitación a la producción para no saturar el mercado más de lo que ya estaba y evitar el derrumbe de los precios. Arabia Saudita quería elevar las cuotas individuales, apoyada por Kuwait y los Emiratos Árabes. Se decía de los dos primeros que actuaban así para encubrir lo que habían venido haciendo hace casi diez años: duplicarlas.

En 1989 el mercado petrolero mundial se adormecía y las pugnas entre los miembros de la OPEP se hacían costumbre, llegando a las acusaciones y amenazas mutuas. Durante los últimos meses de ese año y los primeros de 1990, el precio internacional del crudo —menos de 18 dólares el barril— llevó a una reunión de ciertos miembros de la organización en febrero. En ella, Saddam Hussein, presidente de Irak, pidió a los monarcas de Arabia Saudita y Kuwait que ajustaran su producción para estabilizar el mercado.

El precio del petróleo no mejoró. El comité de vigilancia del cártel estatal anunció en mayo que la producción total de la OPEP era de 1.5 millones b/d, más de lo establecido obligatoriamente el pasado noviembre para el primer semestre de ese año (22 millones b/d). Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos se comprometieron a disminuir su actividad productiva, pero a las promesas de los dos últimos se las llevó el viento del desierto y la sobreproducción no logró paliarse.

A fines de mayo, la Liga Árabe se reunió en Bagdad y Saddam Hussein advirtió a los que hacían sus veces en los otros países que algunos de ellos habían iniciado una guerra económica en contra de Irak, por lo que solicitó su ayuda —incluyendo 27 mil millones de dólares a Kuwait—. El jeque del emirato, Jaber Al-Ahmad, se rehusó y para evitar mayores compromisos promovió a su ministro de Petróleo,

18 Kaplan, *op. cit.*, p. 36.

Ali Khalifa —conocido por su adhesión a los intereses estadounidenses—, al Ministerio de Finanzas Públicas.

La siguiente reunión se hizo el 11 de julio en Jedah, Arabia Saudita, en la que se oficializó la sobreproducción de los Emiratos Árabes y se anunció que en octubre próximo Kuwait correría con la misma suerte. Irak se sobresaltó por la noticia, pues tiempo atrás, desde los festejos de su revolución, Hussein responsabilizó en particular a ambos de conspirar en contra del interés nacional iraquí. Una semana después acusó ante la Liga Árabe a Kuwait por extraer petróleo indebidamente desde 1980 de la región de Rumallah, su frontera común, por un valor que sobrepasaba los 2 mil 400 millones de dólares. El emirato rechazó los cargos y los denunció, a su vez, de perforar subrepticamente yacimientos en su territorio. Hussein veía en el centro de toda la conjura a los Estados Unidos, intentando asegurarse el crudo al menor precio posible y controlar su destino, al igual que el de sus propietarios y consumidores.

Los días 26 y 27 del mismo mes la OPEP se dio cita en Ginebra. El ministro de Irak repitió los cargos hacia Kuwait, haciéndolo también culpable, en conjunción con los Emiratos Árabes, del deterioro de los precios por su continua violación a las cuotas. A raíz del incidente los representantes resolvieron elevar el precio promedio a 21 dólares por barril y fijar una cotización común de 22.5 millones b/d. Pero las diferencias entre Irak y Kuwait no se habían dirimido todavía.

Delegaciones de ambos países se reunieron el 31 de julio y el 1 de agosto sin resultados. Al día siguiente del último contacto Irak invadió militarmente a Kuwait.

La alarma en las naciones consumidoras desarrolladas estalló. El expansionismo iraquí significaba un enorme peligro para sus intereses en la zona. Un informe de la AIE señaló que los procedimientos de Irak eran inaceptables y “de llegar a conservar el control sobre Kuwait, cambiará radicalmente el equilibrio de poderes dentro de la OPEP y su relación con los países industrializados”.

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó, el 6 de agosto, un bloqueo comercial, económico y militar en contra de Irak. La respuesta de éste fue decretar dos días después la anexión del emirato como su decimonovena provincia.

Nada mejoró en los meses siguientes. Con dos votos en contra (Cuba y Yemen) y una abstención (China), el 29 de noviembre el mismo órgano de la ONU aprobó su resolución 678, que autorizaba el uso “de todos los medios necesarios” en contra de Irak en caso de que se obstinara en su invasión a Kuwait antes del 15 de enero de 1991.

Las cruzadas fueron, en principio, expediciones de carácter religioso-militar, emprendidas por los pueblos occidentales de Europa para rescatar del poder de los turcos selyúcidas los santos lugares. La guerra del Pérsico fue una incursión de carácter económico-militar, emprendida por una fuerza multinacional, encabezada por Estados Unidos, para rescatar del poder de los iraquíes el oro negro, a partir del 17 de enero de 1991. El día 25 de febrero se envió la ofensiva terrestre que dio fin en tres días al combate con la rendición incondicional del invasor y su aceptación de las resoluciones de la ONU, aunque antes de abandonar el emirato incendiaron 600 pozos petroleros como monumento a su derrota. Y como señalaba la revista *Petroleum Economist*, si en lugar de petróleo, Kuwait produjera aceitunas, es poco probable que los estadounidenses hubieran puesto tanto empeño en liberarlo.

Como se temía, el mercado petrolero resintió las consecuencias de la guerra y el derramamiento del crudo. El precio internacional se disparó en las siguientes semanas a la invasión hasta 40 dólares por la histeria desatada ante el peligro de una repentina suspensión del suministro del Golfo Pérsico y el desconocimiento de la postura oficial de la OPEP ante la agresión.

Aunque no había razón para alarmarse, pues en una reunión durante el conflicto (29 de agosto de 1990, Viena), se resolvió mantener la cuota de julio (22.5 millones b/d), y el precio de referencia a 21 dólares por barril. Luego se facultó a Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos e Irán a incrementar su producción en 4 millones b/d para cubrir la oferta de las naciones en guerra. Esta reunión terminó las especulaciones y contribuyó a que el precio del petróleo disminuyera desde octubre.

La posición conciliadora de la OPEP se reforzó al manifestar en su boletín interno que estaban dispuestos a colaborar con los países consumidores para mantener en equilibrio el mercado mientras duraba el conflicto.

Desde el término de la guerra, el mercado petrolero ha sido estable, pese a la continua amenaza de un nuevo derrumbe de los precios ante la sobreoferta causada por las reservas acumuladas de los países consumidores y el aumento de la producción mundial durante la confrontación armada.¹⁹

19 Castro Escudero, *op. cit.*, pp. 483-484; Sampson, *op. cit.*, pp. 4-12; López, "Estados Unidos, la nación energívora", *cit.*, p. 690.

6. NUEVA PERSPECTIVA MUNDIAL

La guerra del Pérsico no creó, como podía esperarse, el nuevo orden del control del petróleo. Sumando las pérdidas de las 22 firmas transnacionales más importantes en 1991 a un nuevo factor en contra de la dependencia hacia los países del Medio Este, responsables hasta hace poco de la cuarta parte del hidrocarburo producido en el mundo, dieron como resultado el diversificar definitivamente las fuentes de abastecimiento por todo el orbe.

Durante el XV Congreso Mundial de Energía celebrado en Madrid a finales de septiembre de 1992, los trece miembros de la OPEP presentaron una postura conciliadora para lograr una mayor cooperación entre productores independientes, compañías mayores, consumidores, así como sus gobiernos respectivos. No obstante, en los últimos días de noviembre, durante la cumbre sobre niveles de producción para 1993 de la OPEP, no se logró ningún progreso en pro de la superación del actual descenso de los precios mundiales del crudo.²⁰

Se estima que en 1992 la producción mundial de petróleo ascenderá a 23 mil 616 millones de barriles, superando en 12% a 1991, con un promedio de 64.7 millones b/d.

La OPEP participa ahora con el 37% de la producción, las naciones independientes con un 44% y las ex socialistas, con el 19% restante.

El cambio más significativo entre los productores es el de la desaparecida Unión Soviética, hoy Comunidad de Estados Independientes (CEI), pasando de 15.6 millones b/d en 1987 a 13.4 millones b/d, en 1992, debido al colapso de su economía, a los desórdenes políticos por los que atraviesa y a la falta de inversión en las áreas de explotación y refinación.

La rápida descentralización y desmembración de la compañía estatal Soyuznefteexport, hoy día sustituida paulatinamente por un creciente número de compañías independientes —nacionales y con participación extranjera—, hace pensar que la llevará a una declinación de 10.4 millones b/d en 1991, a cerca de 9.8 millones b/d, para 1995; por el lado de su capacidad de procesamiento, quedará limitada en aproximadamente 6.5 millones b/d, sin posibilidades plausibles de remontarla significativamente a mediano plazo. Esto último puede conducir a un incremento del excedente exportable que podría deprimir los precios internacionales.

²⁰ "Ningún progreso logró la OPEP en su cumbre sobre niveles de producción para 1993", *El Financiero*, 26 de noviembre de 1992, p. 28.

La OPEP se ha encargado de cubrir gran parte de la cuota del mercado petrolero de los otrora países socialistas, pasando su participación del 32% en 1983 al 37% actual.

Entre los productores independientes, destacándose Gran Bretaña, Noruega y México, aumentaron un 18% sus índices de producción en los diez últimos años. No obstante, su participación en el mercado sólo ha visto un incremento de 2% (de 42 a 44%), en el mismo plazo, lo cual se debe a los costos productivos superiores a los del Medio Oriente.

En el terreno del consumo, la mayor parte seguirá siendo para los 24 Estados industrializados agrupados en la OCDE, previéndose que al terminar 1992 se aproxime al 57% mundial.

El consumo de los países en desarrollo aumentó un 135% en la última década (de 12 a 28 millones b/d), resultado de su crecimiento económico y de la ausencia de medidas para el ahorro energético.

Luego de la tendencia fundamentalmente descendente en los precios del crudo durante los años ochenta, tanto en términos nominales como reales, en los primeros años de los noventa se mantendrán estables, por debajo de los máximos precios alcanzados luego de la invasión a Kuwait.

Los países con las mayores reservas probadas siguen siendo Arabia Saudita, Irak, Kuwait, Irán y los Emiratos Árabes Unidos.²¹

Compañías como Chevron han invertido enormes sumas en expediciones mundiales tras cualquier rastro de crudo. Al iniciar la última década de este siglo, los geólogos aumentaron en 100 mil millones de barriles las reservas totales comprobadas. Nuevas regiones abren ahora sus brazos a la inversión extranjera interesada en el petróleo, como lo hace por ejemplo Siberia a los empresarios tejanos, Camboya con la británica Enterprise Oil, o China con la gigantesca Amoco de Estados Unidos.

Aunque habría que precisar, antes que nada, qué es lo que se entiende por una reserva recuperable sobre costos razonables. Existen grandes depósitos de petróleo dentro de materiales conocidos como arenas de alquitrán y esquistos bituminosos, sobre todo en Alberta, Canadá (depósito de Athabasca) y en la cuenca del Orinoco, Venezuela. A pesar de contar con la tecnología para extraer el crudo de tales sitios, la operación resulta actualmente incosteable, aunque tales reservas llegan a un total aproximado de dos billones de barriles, de los que sólo son recuperables entre 700 y 800 mil millones. De contar con la maquinaria

21 Multibanco Comermex, "El mercado mundial de petróleo", *El Financiero*, 6 de noviembre de 1992, p. 35A.

o el proceso de extracción que haga viable económicamente la extracción, las reservas petroleras aumentarían dramáticamente.²²

Hay esperanzas de nuevos hallazgos, a juzgar por los indicios de carbón y petróleo en Australia, el desierto del Sahara y las regiones antárticas. Es muy probable, también, que a corto plazo la tecnología logre abaratar la explotación de cuencas carboníferas de mayor profundidad, horadar la tierra progresivamente en la búsqueda del crudo y extraerlo, asimismo, de las reservas submarinas.²³

El petróleo, a pesar de los intentos por sustituirlo, seguirá siendo el energético mundial por excelencia al menos durante los próximos cuarenta años, según investigaciones realizadas en Estados Unidos, por lo que su Estrategia Nacional de Energía 1991-2010 cuenta con siete objetivos fundamentales: 1) reducir 3.4 millones b/d la demanda de crudo hacia el año 2010; 2) aumentar 3.8 millones la producción interna en el mismo periodo; 3) incrementar 16% la electricidad que se produce con base en fuentes de energía tales como la solar, hidráulica y geotérmica; 4) elevar a 2 millones diarios el uso de carburantes alternativos en el transporte; 5) disminuir 10% la tasa de crecimiento en el uso de energía eléctrica; 6) mantener la emisión de gases domésticos en el año 2000 al nivel actual; y, 7) rebajar las emisiones de los automóviles, eliminando en lo posible los problemas causados por los desechos sólidos.

El petróleo se encuentra actualmente en una etapa de transición hacia una mayor interdependencia entre los gobiernos de países exportadores e importadores, empresas estatales y corporaciones privadas internacionales. Se ha hecho conciencia a nivel mundial respecto a los efectos de un incremento excesivo de los precios del hidrocarburo que conlleva la inestabilidad global, reducción en la demanda y sustitución de combustibles fósiles por otras fuentes de energía.

Se puede decir que la industria del petróleo goza actualmente de mayor certidumbre en cuanto al comportamiento gubernamental e institucional, pero se vuelve más vulnerable a factores económicos y fiscales propios de un mercado de competencia monopólica.²⁴

22 Robin Clarke, "Environment and Resources: is Earth Over-Exploited?", *Living in the Future*, Nueva York, Beaufort Books, 1985, p. 73. Otros depósitos menores de arenas bituminosas se encuentran en Estados Unidos, la Comunidad de Estados Independientes, China, Brasil, Suecia, Madagascar, Albania, Trinidad y Tobago y Rumania. Sybil P. Parker (editor), *Enciclopedia McGraw-Hill de ciencia y tecnología*, 2ª ed., México, McGraw-Hill Interamericana de México, 1992, tomo I, p. 187.

23 Isaac Asimov, *Nueva guía de la ciencia*, 2ª ed., Barcelona, Plaza & Janés Editores, 1991, p. 428.

24 López, *op. cit.*, p. 692; Mark Frankel, Tim Padgett, Peter MacKillop, Fiona Gleizes y

7. FORMAS DE REGULACIÓN DEL PETRÓLEO DESDE LA CREACIÓN DE LA OPEP

A) Organización del cártel de la OPEP

Dentro de la segunda Conferencia Ministerial de la OPEP, concertada en Caracas en 1961, se establecieron los objetivos básicos de la misma en el artículo 2º. de sus estatutos:

1. 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.
2. La Organización arbitrará medios para asegurar la estabilización de los precios en los mercados internacionales de petróleo, con el propósito de eliminar las fluctuaciones perjudiciales e innecesarias.
3. Se prestará en todo momento debida atención a los intereses de las naciones productoras y a la necesidad de asegurar un ingreso continuo a los países productores; un suministro de petróleo eficiente, regular y económico a las naciones consumidoras; y una remuneración equitativa a los capitales de quienes invierten en la industria del petróleo.²⁵

Para realizar los anteriores principios, la organización cuenta con los siguientes órganos internos: la Conferencia, la Junta de Gobernadores, el Secretariado y la Comisión Económica.

La Conferencia. Es la autoridad suprema de la organización. Se reúne por lo menos dos veces al año y puede reunirse en sesión extraordinaria previa petición hecha al secretario general de un país miembro; a ella asisten, por lo general como jefes de delegación, los respectivos ministros del petróleo o su equivalente en cada Estado. Su función primordial es la de formular la política general del organismo, por lo mismo sus reuniones requieren de un quórum igual al 75% de los convocados. Decide, principalmente, sobre las proposiciones que le remite la Junta de Gobernadores y también, previo examen, respecto de la adopción del presupuesto presentado por el mismo órgano. Todas sus decisiones, salvo las de índole procedimental y de admisión, deben contar con la

Donna Fenn, "The New Oil Boom", *Newsweek*, vol. CXVIII, No. 17, 21 de octubre de 1991, pp. 46-50; Eugenio Anguiano, "Vulnerable industria petrolera", *Excelsior*, 4 de junio de 1992, p. 12-A.

²⁵ Arauz, *op. cit.*, p. 25.

votación unánime de las naciones que constituyen el cártel. Comúnmente sus reuniones se celebran en Viena, sede de la OPEP, pero también llegan a realizarse en otros lugares.

La Junta de Gobernadores. Se encarga de los asuntos administrativos y de vigilancia, así como de instrumentar las decisiones de la Conferencia. Se reúne dos veces al año por lo menos y también puede hacerlo en forma extraordinaria a solicitud del presidente de la misma, a ella concurren representantes de cada país miembro en calidad de gobernadores confirmados por el órgano supremo hasta por dos años. Para sesionar se exige un quórum de 66% y las decisiones son tomadas por mayoría simple.

El Secretariado. Desempeña las funciones ejecutivas de la organización bajo la dirección de un secretario general, quien es su representante legal.

Tiene su sede en Viena y está constituido, además, por un subsecretario general del cual depende la División de Investigaciones, compuesta, a su vez, por cinco departamentos: Estudios Energéticos, Economía y Finanzas, Servicios Informativos, Personal Administrativo y de Relaciones Públicas. El Secretariado incluye también unidades de políticas, asuntos legales y agencia de noticias (OPECNA). Esta última depende directamente del secretario general.

La Comisión Económica. Es un órgano permanente y especializado cuyas funciones básicas son las de asesorar a la Conferencia por medio de estudios en las diversas áreas técnico-económicas, que guarden relación con los precios del petróleo y la determinación de políticas globales y particulares.

La Comisión Económica consta de una junta, con un representante por cada país miembro. Sus reuniones requieren un quórum equivalente a la mayoría simple y sus recomendaciones deben adoptarse en la misma forma; no obstante, en ningún caso dicha mayoría debe ser inferior al 50% de todos los integrantes (Resolución VII.50 de la Séptima Conferencia de 1964).²⁶

Los Estados fundadores de la organización estaban abiertos desde un principio a la aceptación de nuevos miembros. Para ello previeron la entrada de Estados con importantes volúmenes de exportaciones netas de petróleo bruto, intereses similares al resto de los integrantes, mismos que deben aceptarlo por mayoría de 3/4 partes, conservando los fundadores su derecho de veto. De esta forma se admitió a Qatar (1961),

26 Grenon, *op. cit.*, pp. 254-256; Ministerio de Energía y Minas, *op. cit.*, pp. 63-64.

Indonesia y Libia (1962), los Emiratos Árabes Unidos —Abu Dhabi, Dubai y Sarjah— (1967), Argelia (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973)²⁷ y Gabón (1974).²⁸

La OPEP no teme que continúen las deserciones ni su declinación sobre el control mayoritario de la producción petrolera, pues países como Rusia y Kasajistán han mostrado interés en unírsele, lo que le permitiría seguir contando con el 80% de las reservas petroleras mundiales. *Ibid.*, *loc. cit.* Pueden también existir miembros asociados y concurrir observadores.²⁹

a) Principales resoluciones para regular el cártel

Desde que se creó la OPEP y se acordaron sus estatutos, no se habían dictado los principios reglamentarios de la política petrolera de sus integrantes, por la premura de comenzar sus operaciones, por considerar inmadura a la organización en ese instante para preverlos, o simplemente por no haberlos contemplado, no fue sino hasta que aparecieron ciertos malentendidos que los países miembros vieron el imperativo de determinarlos, lo cual ocurrió dentro de las resoluciones de la XVI Conferencia celebrada en Viena el 24 y 25 de junio de 1968.

b) Modalidades 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 dicho desarrollo directo podrán ser complementados cuando sea necesario con fuentes alternativas, sobre una base comercial.

2) Cuando el gobierno de un país integrante no sea capaz de desarrollar sus recursos de hidrocarburos directamente, puede celebrar diversos contratos según los contemple su legislación, pero sujetos a los presentes principios, con operadores del exterior por una remuneración

27 Ecuador anunció su separación de la OPEP en septiembre de 1992, ya que su presupuesto no le permitía cubrir las cuotas establecidas. Desde esta fecha hasta noviembre permaneció como observador, pero el 30 del mismo mes, en reunión celebrada en Viena, se hizo oficial su desvinculación total del grupo. “Deserta Ecuador de la OPEP, el primer caso en 32 años”, *El Financiero*, 30 de noviembre de 1992, p. 24-A.

28 Al darse la noticia de la salida oficial de Ecuador de la OPEP, un periódico francés anunció que también Gabón consideraba seriamente su salida de la organización.

29 Arauz, *op. cit.*, pp. 25-74.

razonable y tomando en cuenta el grado de riesgo implicado. Bajo un acuerdo de tal naturaleza, el Estado tratará de retener la mayor medida posible de participación y control sobre todos los aspectos de las labores.

3) En cualquier caso, los términos y condiciones de los contratos estarán abiertos a revisión durante intervalos predeterminados, según lo justifiquen los cambios en las circunstancias. Tales imprevistos deberán dar lugar a la revisión de los acuerdos sobre las concesiones existentes.

Participación. Cuando no se prevea la participación gubernamental en la propiedad de las compañías titulares de las concesiones bajo cualquier contrato vigente, el Estado puede adquirir una participación razonable sobre la base del principio del cambio de circunstancias.

Si tal previsión existe actualmente pero es eludida por los operadores respectivos, la tasa prefijada servirá de base mínima para la participación que se obtenga.

Renuncia. Se introducirá un programa progresivo y más dinámico de renuncia de áreas en los contratos vigentes. En cualquier caso, el gobierno participará en la elección de las áreas que se renuncien, incluyendo aquellos casos en los que la renuncia ya estuviera prevista pero se hubiera dejado a la discreción del operador.

Precios cotizados o precios de referencia. Todos los contratos requerirán que 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 al amparo del contrato. Este precio será determinado por el gobierno y cambiará en tal forma que se prevenga cualquier deterioro en su relación con los precios de los bienes manufacturados que se comercien internacionalmente. Sin embargo, tal precio, 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 el petróleo en otros países de la OPEP y aceptados por ellos como base para el pago de impuestos.

Garantía limitada de estabilidad fiscal. El gobierno podrá, a su discreción, otorgar a los operadores una garantía de estabilidad fiscal por un periodo razonable de tiempo.

c) Cláusula de renegociación

1) A pesar de cualquier garantía de estabilidad fiscal que se haya concedido al operador, éste no tendrá el derecho a obtener ganancias netas elevadas en exceso después de los impuestos. Las provisiones

financieras de los contratos que actualmente resulten en ganancias netas excesivamente altas quedarán abiertas a la renegociación.

2) Cuando se acuerde 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 caso de que el operador decline negociar o que las negociaciones no logren acuerdo alguno en un periodo razonable de tiempo, el gobierno hará su propia estimación del monto por el cual las ganancias netas del operador, después de los impuestos, sean excesivas, y esa cantidad será entregada por el mismo al gobierno.

4) En el presente contexto, “ganancias netas excesivamente altas” significan beneficios netos que después de los impuestos sean significativamente elevados, durante cualquier periodo 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, deberá tomarse en consideración su posición general de competitividad frente a los operadores ya establecidos.

Cuentas e información. Se requerirá al operador mantener dentro del país cuentas claras y precisas, así como registros de sus labores, lo cual, en todo momento, estará a disposición de los auditores del gobierno, a solicitud de éste.

Dichas cuentas se llevarán de acuerdo con las instrucciones escritas del gobierno y deberán corresponder a los principios de contabilidad comúnmente aceptados.

El operador deberá tener a disposición, de una manera expedita, aquellas informaciones relacionadas con sus labores y que el gobierno pueda razonablemente requerir para el cumplimiento de sus funciones.

Conservación. Se solicitará a los operadores conducir sus labores de acuerdo con las mejores prácticas de conservación, tomando en cuenta los intereses del Estado a largo plazo.

Para este fin, el gobierno formulará instrucciones por escrito especificando las reglas de conservación que deberán seguir todos los operadores dentro de su territorio.

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 y los operadores recaerán exclusivamente dentro de la jurisdicción de las cortes nacionales competentes o de las cortes regionales especializadas.

Otras cuestiones. Además de los principios antes mencionados, los gobiernos de los países miembros, en el resto de las materias esenciales para una política amplia y racional sobre los hidrocarburos, adoptarán reglas que contemplen por lo menos las mejores prácticas acostumbradas con respecto al registro e incorporación de operadores; asignación y transferencia de derechos; obligaciones de trabajo; empleo de nacionales; programas de capacitación; tasas de regalía; imposición de tributos vigentes en el país; propiedad del operador al expirar el contrato, y otras cuestiones.

Operadores. Para los propósitos de esta resolución, el término “operador” significará cualquier persona que celebre un contrato de todo tipo, incluyendo las concesiones y los contratos actualmente en vigor, con el gobierno de un país miembro o con una dependencia designada por el mismo, dirigida a la exploración y/o desarrollo de cualquier porción de los recursos de hidrocarburos del Estado respectivo.³⁰

B) *Las nuevas concesiones*

En 1965 el V Congreso Árabe del Petróleo celebrado en El Cairo, conoció un documento presentado por el secretariado general de la Liga Árabe, intitulado *From Concessions to Contracts*, en el que se expusieron los inconvenientes y una breve reseña histórica de las concesiones tradicionales, señalando una nueva propuesta como solución:

Es uno de los principales objetivos de la OPEP impulsar una cooperación más estrecha entre sus países miembros. Para lograr esto, es necesario redactar contratos, leyes y reglamentos estandarizados, en una forma clara y general y tomando en consideración que tales contratos, leyes y reglamentos deben asegurar los máximos beneficios para el Estado, atraer capital y conocimientos técnicos foráneos, y ser lo suficientemente flexible [*sic*] como para permitir diferentes circunstancias en vista de la innegable diferencia en las políticas petroleras para ciertos aspectos de la industria petrolera en los países miembros.

Los avances del Medio Oriente han hecho que las disposiciones desventajosas de los acuerdos concesionarios originales se volvieran obsoletas.

Es del interés de las empresas petroleras contribuir a la estabilidad, confianza y clima propicio a las inversiones dentro de la región a través

30 *Ibid.*, pp. 104-109.

de su aceptación del nuevo tipo de contrato, el cual contendría los ingredientes necesarios para cualquier contrato completo y válido.³¹

En las nuevas concesiones no es ya la empresa foránea la que manifiesta directamente su interés, sino el Estado quien invita a concurso, abriendo zonas seleccionadas de antemano. Se caracteriza este régimen concesionario por la separación entre las actividades de exploración y las de explotación, en el sentido de que la primera tiene un plazo reducido, que puede prorrogarse, delimitándose claramente la o las áreas a ser inspeccionadas. Estos terrenos pueden reducirse por renuncia de la empresa concesionaria, pagándose, por consiguiente, un canon a la nación por la extensión o superficie cubierta. La transnacional queda en libertad de subcontratar obras y servicios con terceros y de importar, libre de toda clase de impuestos y gravámenes, el equipo requerido para sus labores. El programa de trabajo está sujeto a plazos y términos, así como prefijado el número de pozos que deberán perforarse y el monto estimado de la inversión. Termina por vencimiento del plazo y su prórroga, por renuncia del titular en virtud de no haber encontrado los suficientes indicios de la existencia de hidrocarburos, o bien por las causas de caducidad o incumplimiento de los deberes de los empresarios extranjeros, según la legislación respectiva.

La concesión de explotación, por su lado, es mucho más extensa (veinte a cuarenta años) y conlleva dos elementos principales: el pago de regalías a favor del país sede e impuestos sobre la renta o utilidades, siendo aplicables al efecto las tablas de amortización de inversiones y depreciación de activos y el agotamiento de yacimientos, mantos o reservorios. Se da por terminado al vencer el plazo, con reversión de activos fijos en favor del Estado, por incumplimiento, fuerza mayor, caducidad o nulidad, todas ellas previstas en ley. Así no se encierra el país dentro de su territorio entregando la llave a los extranjeros.

Si se encuentran cantidades apreciables de crudo para su producción comercial, el Estado la verifica, sujetándola a medición, y las regalías no excluyen impuestos sobre la renta ni a la exportación. Los controles del país productor sobre las operaciones de las empresas incluyen ahora la demanda del pago de contribuciones en especie que puede ser el petróleo u otros bienes. También le es posible entrar en el mercado internacional por su parte o en asociación con la empresa operadora.

31 Citado por Villagrán Kramer, *op. cit.*, p. 197.

El modelo actualizado de concesiones se ha empleado en naciones con regímenes energéticos a cual más diversos, *verbigracia*, el realizado por la Egyptian General Petroleum Corporation con Exxon, mediante acuerdo concesionario del 4 de diciembre de 1974.³²

C) *La participación estatal*

Para poner en marcha los principios sobre política petrolera de los miembros de la OPEP, acordados en la XVI Reunión de 1968 ya mencionada, se efectuaron diversos contratos que pueden agruparse en tres categorías, según el grado de intervención del Estado en el negocio petrolero y los mecanismos empleados para lograrla que son: la participación estatal, la nacionalización parcial y el contrato de servicio con riesgo.

Mediante el sistema de participación, el Estado adquiere en forma gradual parte de las acciones y propiedades de las empresas hasta conseguir el control mayoritario. Es una especie de nacionalización parcial en la que el mecanismo empleado es la negociación con las compañías concesionarias.

Esta modalidad permite adquirir experiencia a los productores en el manejo de la industria y sobre la venta de su petróleo a nivel internacional. Por otra parte, acelera el cambio de propietario al hacer posible que los activos de las empresas sean adquiridos con el producto de la enajenación del crudo de participación, sin necesidad de desviar recursos financieros del erario público.

En diciembre de 1972, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Kuwait firmaron, respectivamente, un anteproyecto de acuerdo de participación. En el caso del emirato de Kuwait, luego de largas negociaciones, se llegó a un arreglo final por el que se consiguió el 100% de participación.

Durante el segundo trimestre de 1980, Arabia Saudita adquirió, igualmente, el 100% de participación en las operaciones de Aramco (Exxon, Socal, Texaco y Mobil) mediante el pago de 1,500 millones de dólares como compensación. Empero, en la práctica ambas partes habían actuado durante los cinco años previos como si se hubiera llegado al control total de las actividades petroleras.³³

32 *Ibid.*, pp. 198-200.

33 Ministerio de Energía y Minas, *op. cit.*, pp. 69-71.

D) *La nacionalización parcial*

A diferencia de la participación estatal se lleva a término por vía legislativa y su finalidad es la misma que la de la figura anterior.

Argelia adoptó por vez primera una medida de esta naturaleza en 1968, al nacionalizar el 51% de los derechos de producción de la Getty Oil Co. Más tarde, en 1970, efectuó medidas similares con los intereses de Shell, Mobil, Phillips, Sinclair y otras compañías de los Estados Unidos. El 24 de febrero de 1971 nacionalizó y traspasó a su empresa estatal Sonatrach, los activos, participaciones e intereses de las compañías francesas CFP y ERAP, dándole además el control sobre la producción de petróleo crudo y gas natural y la dirección exclusiva sobre el transporte a través de oleoductos. En la actualidad todas las compañías petroleras que operan en dicho Estado, le pertenecen al menos en un 51%.

Libia, por su parte, inició el proceso de control directo de su industria petrolera nacionalizando los intereses que tenía BP en una compañía que había establecido junto con la norteamericana Bunker Hunt. Más tarde entabló negociaciones con la empresa italiana AGIP (*Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili Generale Italiana Petroli*), con miras a obtener el 51% de sus intereses, mismos que obtuvo después de prolongadas discusiones. Pretendiendo extender sus logros entre otras transnacionales que operaban en su territorio, se enfrentó a actitudes de agresión e intransigencia que desencadenaron la nacionalización y transferencia a su Corporación Nacional del Petróleo (CNP) del 51% de todas los activos y propiedades del consorcio Occidental of Libia Inc., mediante decreto promulgado en agosto de 1973.³⁴

E) *Contrato de servicio con riesgo*

En el caso de los contratos de servicio con riesgo, la empresa contratista presta sus servicios y asume la totalidad del peligro financiero de la operación (exploración o recuperación secundaria), mas no la producción propiamente, puesto que la transnacional se limita a “ponerla en vertiente” dentro de una extensión de tierra y un periodo temporal, igualmente, delimitados. De encontrarse petróleo, el capital invertido por esta última le es reintegrado por el gobierno a través de la dependencia o compañía encargada para ello, con o sin intereses,

³⁴ *Ibid.*, pp. 71-72.

según el país de que se trate, más un “honorario por el riesgo” asumido o corrido, llamado honorario por riesgo. El contrato no puede ser traspasado por el contratista.

Hay una separación entre los costos de exploración (estudios, reconocimientos, perforaciones, etcétera) y los costos de desarrollo (revestimiento de pozos, cabezales, instalaciones, etcétera), para los efectos del reembolso. Si los primeros son reintegrados sin intereses, los segundos, en cambio, los llevan aparejados, teniendo el contratista, asimismo, derecho a comprar, a precios establecidos de común acuerdo en el contrato, los hidrocarburos producidos, y el Estado retiene el derecho de recompra. Entre las principales ventajas está la participación de la compañía estatal en el negocio petrolero.

Con la creación de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), en 1960, se previó la aplicación de esta institución jurídica, luego adoptada por otros países de América Latina, principalmente Brasil.³⁵

F) *Contrato de producción compartida*

A Indonesia se debe esta modalidad introducida en la década de los sesenta, trasladada del campo agrícola al de los hidrocarburos, separándose de la concesión tradicional y del contrato de locación de obra o de servicios.

El contrato concede la responsabilidad de la dirección operacional a la empresa estatal. Ésta y la compañía extranjera comparten la producción de crudo en porcentajes prefijados, pero la última asume todas las pérdidas de no ser descubierto petróleo. Al iniciarse las labores productivas, la transnacional recibe una suma equivalente a los gastos en los cuales incurrieron hasta cierto monto, estipulándose aproximadamente el 40% de los costos, a deducirse de la operación total, es decir, de la producción, y efectuado este descuento el saldo se reparte entre la empresa estatal y la privada.

A medida que el precio del hidrocarburo se incrementa, la participación del gobierno debe seguir la misma tendencia. Esto se conoce como principio del precio progresivo. El concepto de retorno de áreas operacionales es introducido a fin de orillar a las compañías extranjeras a realizar ciertas labores en un periodo determinado. El requerimiento mínimo igualmente se acuerda para que el Estado se asegure

35 Ministerio de Energía y Minas, *ibid.*, pp. 75-76; Mihaïlovitch y Pluchart, *op. cit.*, p. 38; Villagrán Kramer, *op. cit.*, pp. 214-215.

de que la transnacional invierta un monto ínfimo para financiar los trabajos.

Por último, las compañías extranjeras están obligadas a contratar y entrenar personal nativo en sus operaciones.³⁶

G) *Las empresas petroleras estatales*

a) Antecedentes y principios

Las primeras naciones en percibir la enorme utilidad que aportaría la creación de empresas petroleras estatales fueron las europeas occidentales. La relevancia general del crudo las hizo inclinarse rápidamente hacia una intervención más directa y con mayor autoridad en las actividades relacionadas con su industrialización. Estos países consideraron que el hidrocarburo era, según la famosa sentencia de Clemenceau, “un negocio demasiado importante como para abandonarlo completamente a los intereses privados”. La intervención estatal sería en un principio indirecta y, en cierta forma, modesta, pues entonces su única pretensión consistiría en asegurar el apoyo, por razones estratégicas y financieras, a entidades privadas originarias de su territorio.

Asegurado en la medida de lo posible el suministro, ahora la razón principal para establecer empresas petroleras estatales estaría en contar con un instrumento para actuar en la escena internacional e implementar la política nacional de cada gobierno con el fin de garantizar el abastecimiento de crudo foráneo en los términos más favorables posibles.

Estas empresas europeas serían el catalizador y modelo que ayudaría a la emergencia y consolidación de las empresas petroleras estatales en el mundo subdesarrollado para desterrar el expolio del crudo por el viejo régimen concesionario.

El nacionalismo económico, que en materia petrolera puede decirse que nació en México en 1938, cuya maquinaria ideológica comenzaría a funcionar desde entonces por todos los países tercermundistas, sería el motivo principal de este fenómeno, hasta lograr su máximo alcance y significado dentro de los estatutos de la OPEP y las resoluciones de la ONU, relativas a la soberanía permanente sobre los recursos naturales de cada nación, en 1962 y 1966.

La opinión mundial sobre este fenómeno la resumiría en 1968 el *Middle East Economic Survey*:

36 Ministerio de Energía y Minas, *ibid.*, pp. 76-77; Villagrán Kramer, *ibid.*, p. 211.

[E]l nacimiento de las empresas petroleras estatales en el mundo subdesarrollado ha surgido paralelamente con la difusión de la autoconciencia [en materia energética], de la que es en parte su expresión. Apoyada en el sentimiento generalizado de que el control de los recursos naturales no renovables, de los que la nación depende en algunos casos completamente, no es cuestión que pueda dejarse a la ligera en manos de empresas foráneas cuyos intereses no necesariamente coinciden con los del país anfitrión y a veces llegan a ser contradictorios.

En un inicio concebidas como instrumentos públicos en contra de los abusos de las compañías extranjeras, las empresas petroleras estatales de naciones en vías de desarrollo significarían en seguida el medio para satisfacer las necesidades de consumo interno, para promover una pronta exploración y desarrollo de los depósitos de crudo bajo un efectivo control nacional, y para asegurar su debida explotación y obtener una participación satisfactoria en los beneficios económicos del negocio petrolero. Ocasionarían, de esta forma, un cambio drástico en el balance del poder entre aquellos que solían llevarse la tajada del león y los países productores del hidrocarburo.³⁷

A principios de los ochenta el analista Petter Nore estimaba que la industria petrolera internacional tendía a caracterizarse, entre otras causas, por su ausencia de integración.

La integración vertical, a su modo de ver, fue el rasgo principal de la estructura empresarial en el periodo de dominación de las compañías transnacionales. La misma empresa se hacía cargo de las actividades correspondientes a la integración hacia arriba y hacia abajo, logrando optimizar los flujos de un nivel de producción a otro.

En su conjunto, según Nore, la estructura de la industria del hidrocarburo tenía un menor grado de integración y el anterior vínculo entre las actividades integradas arriba y abajo se había roto. Como prueba señalaba la situación de las transnacionales enfrentadas al rápido crecimiento participativo de las empresas petroleras estatales ocurrido entre 1973 y 1974.

La ambigüedad del término “propiedad estatal”, cubriendo una amplia variedad de subcategorías que van desde una frágil propiedad formal, en que las transnacionales continuaban tomando las decisiones más trascendentes, hasta situaciones intermedias o de participación ma-

37 Vladimir Baum, introducción a *State Petroleum Enterprises in Developing Countries*, cit., p. XIV; Hasan S. Zakariya, “State Petroleum Enterprises: Some aspects of their Rationale, Legal Structure, Management, and Jurisdiction”, loc. cit., pp. 29-30, 40; Nezam-Mafi, op. cit., p. 61; Heller, op. cit., pp. 10-12.

yoritaria del Estado en las que las compañías privadas se mantienen únicamente como asistentes técnicos, lo llevaron a considerar el fin de la integración vertical.³⁸

Sin embargo, mientras la industria petrolera se acerca al nuevo milenio, regresa, como principio general, lenta, pero seguramente, a la idea de la integración vertical y horizontal de John D. Rockefeller —el control de la venta del petróleo en cada etapa desde su extracción del pozo en el desierto hasta la estación de gasolina—. Como ejemplo está la recientemente creada Saudi Arabian Marketing and Refining Co. (SAMAREC).³⁹ La excepción es ahora la ausencia de integración vertical.

b) Las empresas petroleras estatales en los países industrializados

Austria fue la nación pionera en establecer los principios para esta clase de empresas entre 1907 y 1908, luego del descubrimiento de un pozo brotante al pie de los Cárpatos por el que las partes interesadas no se decidían sobre la forma de afrontar la sobreproducción; el emperador Francisco José tomó la iniciativa de construir una planta para que se hiciera cargo de su procesamiento y refinación en Drohobycz, toda ella propiedad del gobierno austriaco.

Francia aumentaría su participación estatal en la industria del petróleo desde la creación de la *Régie Autonome des Pétrols* (RAP) hacia 1924, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, compañía que serviría como pilar para la creación de la Elf-ERAP; aunque la primera empresa enteramente propiedad del Estado fue la AGIP italiana, nacida en 1926.

Japón y otras potencias europeas crearon sus propias empresas luego de la posguerra. Países como Finlandia, España, Noruega, Portugal y algunos otros harían lo propio antes del decenio de los setenta.

En estos países las empresas petroleras asumen generalmente dos formas distintas: sociedades anónimas (*joint stock companies*) controladas total o parcialmente por el Estado o corporaciones públicas.⁴⁰ En

38 Petter Nore, "Cambios estructurales en la industria petrolera internacional. Algunas consecuencias para los países productores", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 11, nov. 1981, pp. 1249-1250.

39 Frankel, Padgett *et al.*, *op. cit.*, p. 50.

40 Entidades establecidas originariamente en países que adoptan el sistema jurídico de *common law*, para realizar funciones de orden público, generalmente de carácter comercial, aunque no en todos los casos (pueden tener fines sociales, informativos o de cualquier otra índole). V. gr. el British Gas Council y otras dependencias creadas para administrar industrias nacionalizadas son corporaciones públicas, como también lo son la Manpower Services Commission y la Nature Conservation Council. Elizabeth A. Martin (ed.), *A Concise Dictionary of Law*, 2ª reimp., Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 290.

Austria, Finlandia, Grecia y Suecia, por ejemplo, la sociedad anónima es la forma más socorrida para las actividades de carácter económico gubernamentales. En otros Estados se le considera el instrumento ideal para la participación del gobierno en *joint ventures* con intereses privados. Pero en ciertas naciones, como el Reino Unido, se ha optado por la corporación pública, luego difundida por toda la Comunidad Británica. Francia ha adoptado ambos modelos.⁴¹

A nivel mundial ha tenido mayor relevancia la corporación pública. Sin tomar en cuenta las diferencias de fondo y los diversos objetivos tanto económicos como políticos que cada país les atribuye, pueden señalarse algunas de sus características comunes: 1) se crean por estatuto, esto es, por medio de acta parlamentaria; 2) tienen personalidad jurídica propia; 3) su administración está en manos de un órgano dependiente del gobierno; 4) sus empleados no son funcionarios públicos; 5) la base de su financiamiento no es por medio de asignación parlamentaria sino a través de sus propios ingresos —algunos de ellos con aprobación ministerial, pudiendo otorgar préstamos; está obligada, por otra parte, a llevar un equilibrio entre sus ingresos y egresos, y cualquier utilidad debe ser, generalmente, reinvertida para el desarrollo de la empresa; les son efectuadas auditorías mercantiles—; 6) son responsables frente al Estado a través de la dependencia o ministerio correspondiente y sujetos a su dirección general; 7) en sus operaciones cotidianas son como cualquier entidad legal de carácter privado; tienen plena responsabilidad jurídica, sin gozar de privilegio alguno o inmunidad. Por lo visto, puede decirse que las corporaciones públicas tienen una doble naturaleza. En sus aspectos comerciales y administrativos se asemejan a las sociedades mercantiles y cuentan esencialmente con un régimen legal privado. Cuando realizan funciones de orden público son autoridades públicas y, como tales, bajo el control gubernamental dentro de los límites establecidos en sus propios estatutos.

La supervisión del gobierno hacia las corporaciones públicas puede ser *a priori* o *a posteriori*, por el interior o desde el exterior; abierta y directa o sutil e indirecta.

El control *a priori* puede ejercerse, por ejemplo, a través de una junta de los miembros del directorio. Si todos o la mayoría de ellos provienen de diversos departamentos gubernamentales, serán más susceptibles a las presiones de los superiores o tratarán de evitar conflictos con otras dependencias con mayor regularidad que si son originarios de

41 Zakariya, *op. cit.*, p. 34; Heller, *op. cit.*, pp. 9-11; Odell, *op. cit.*, p. 16.

círculos ajenos al gobierno. Este tipo de supervisión —que no es inusual— puede considerarse como un medio de control interno.⁴²

En Europa es muy rara la empresa petrolera en la que el Estado no posee el control mayoritario. En este continente las fórmulas de propiedad han sido de lo más variadas: propiedad estatal al 100%, participación de capital privado, nacional o extranjero, ya sea por personas morales o directamente del público en bolsa de valores, existiendo inclusive la participación de gobiernos extranjeros.

Es interesante observar cómo en Holanda y Bélgica las compañías privadas Shell y Petrofina, representan el interés de su respectivo país de origen. La familia real holandesa es importante accionista de la primera y entre la dirección de la segunda y los más importantes ministros del gabinete belga los nombres coinciden, lo cual dice mucho sobre su carácter *sui generis*.

Debe destacarse también una constante de todas las empresas petroleras en Europa: ninguna goza de nichos privilegiados en sus mercados; enfrentan la más abierta competencia tanto en el interior como en el exterior. La casi totalidad de ellas no se limitan solamente a negociar con los hidrocarburos, incursionan en los dominios de la energía y la petroquímica —que abarca desde fertilizantes, semillas y plásticos hasta cosméticos—. Sus filiales se extienden por el mundo entero. Sin embargo, en su carácter de empresa pública no pueden olvidar su lealtad y obligaciones esenciales en materia de petróleo y sus derivados.

En el ámbito internacional la empresa estatal petrolera europea no se limita a aportar divisas, apoya a su gobierno para conseguir el ajuste de la balanza bilateral comercial y de pagos. Pero eso no es todo, los países de origen utilizan su fuerza en el plano de los hidrocarburos no sólo para asegurar su soberanía y autonomía económica, sino para imponer esquemas políticos y económicos a terceros, como siempre lo han hecho las hermanas.

Sin excepción, todas invierten importantes sumas en investigación para mantener el liderazgo mundial en su terreno; cuentan con divisiones financieras que emiten los más complejos instrumentos del oficio; están siempre al tanto de toda clase de fusiones y adquisiciones, asociándose libremente con quienes los vientos comerciales, políticos o económicos hagan parecer más atractivos.

42 Zakariya, *ibid.*, pp. 35, 38.

Baste recalcar que en Europa la eficiencia, competitividad e internacionalización de una empresa estatal, no están reñidas con el carácter público de la misma.⁴³

c) Las empresas petroleras estatales en los países en vías de desarrollo

Argentina fue la primera nación subdesarrollada en crear su propia empresa petrolera estatal en 1922, con el nombre de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).⁴⁴ Siguieron la misma tendencia Chile (1926), Uruguay (1931), Perú (1934) y Bolivia (1936). Con el decreto de nacionalización de la industria del petróleo del 18 de marzo de 1938, México se convirtió en el portaestandarte del movimiento y en años subsecuentes en modelo a seguir por los países tercermundistas. Posteriormente Colombia (1951), Brasil (1954), Ecuador (1973) y Venezuela (1976), repetirían el proceso en Latinoamérica.

Para 1980, todos los integrantes de la OPEP, excepto Gabón, contaban con su propia empresa petrolera estatal. Entre ellos la razón principal para crearlas era asistir al Estado, en un principio, en los acuerdos sobre el crudo con los nuevos contratistas en áreas no concesionadas o abandonadas por medio de contratos de servicio o *joint ventures*.

Otro importante motivo para establecer empresas estatales dentro de la comunidad de naciones de la OPEP, era lograr la participación estatal en las principales concesiones vigentes —ya puesta en vigor entre algunos miembros, aun antes de la declaración formal de la organización en su resolución de 1968—. El movimiento se tornaría realidad en 1971, con una mínima participación negociada del 25% al principio y luego aumentaría, en promedio, hasta el 60 por ciento.

Aquellos países que no deseaban esperar hasta los años ochenta para dar por terminadas las concesiones respectivas, optaron por la nacionalización total, tal como Argelia (1971) e Irak (1972) —por un acto soberano— y Venezuela (1975) —por acuerdo negociado—. Otras naciones que habían elegido simplemente la participación estatal, como Kuwait y Qatar, realizaron también algunos años después la expropiación en su favor. En varios de los casos mencionados las empresas petroleras locales fueron útiles instrumentos para hacerse depositarias

43 Samuel Ramos, "Control estatal sobre el petróleo en Europa", *Este país. Tendencias y opiniones*, núm. 12, marzo de 1992, pp. 27-28.

44 Ver: Marcos Kaplan, "Orígenes de la política argentina del petróleo", *Estudios sobre política y derecho del petróleo argentino (1907-1955)*, México, UNAM, 1992, pp. 9-152.

posteriormente de los nuevos derechos y obligaciones derivados del negocio, abarcando desde monopolios totales o parciales, hasta operaciones limitadas a ciertos sectores de la industria, en forma paralela, usualmente, con las actividades de las compañías privadas.

En la actualidad operan más de ochenta empresas petroleras estatales en países subdesarrollados y particularmente en Asia y África existen más de treinta con responsabilidades que van desde la exploración hasta el mercadeo final.⁴⁵

Las pautas de desarrollo que han seguido generalmente las empresas petroleras estatales, especialmente en los países de la OPEP, pueden dividirse en tres, siguiendo a F. Ghadar:

1) La primera etapa cubre la época en la que el potencial productivo de crudo no puede ser explotado por el país productor, debido, entre muchos otros factores, a problemas financieros, técnicos y falta de personal capacitado. Al otorgar concesiones a extranjeros, la principal función del Estado es la de recaudador de impuestos. La oficina de alguna dependencia gubernamental o ministerio lleva su registro de pagos y llena reportes de rutina. Es común que se refieran a los gobiernos anfitriones peyorativamente como “socios durmientes” de las empresas foráneas.

2) En la segunda etapa, al relegar los riesgos de exploración en manos de la compañía petrolera foránea, de encontrar petróleo los costos de producción se hacen muy económicos, y como controla asimismo los precios, sus utilidades son cuantiosas. Los ingresos fiscales del país sede aumentan y auxilian para el financiamiento de su desarrollo. El Estado presiona por un mayor control y un menor expolio energético, creando a tal fin una unidad o dependencia que informe de los asuntos del negocio del crudo al gobierno. Muchas de ellas serían la semilla para las futuras empresas petroleras estatales.

3) Abundan los conflictos entre el país anfitrión y las compañías transnacionales al no reconciliarse los intereses de éstas con los fines de desarrollo local del primero. Para entonces el Estado cuenta ya con personal instruido y capacitado.

La entrada de los gobiernos en una industria monopólica como la del petróleo toma algún tiempo. Varios países se encontraron con barreras de orden económico y técnico debido a la necesaria expansión

⁴⁵ Zakariya, *op. cit.*, pp. 32-33; Heller, *op. cit.*, p. 10; Baum, *op. cit.*, *loc. cit.*; Odell, *op. cit.*, *loc. cit.*

del sector público por las características específicas de las operaciones petroleras: integración vertical, economías de escala, vastos requerimientos de capital y altos factores de riesgo en las operaciones extractivas. El mercadeo doméstico sería una de las primeras actividades asumidas por las empresas petroleras estatales.

Una vez establecidas, estatutariamente o por vía de ley las empresas petroleras estatales, es usual concederles jurisdicción exclusiva sobre la totalidad del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental, con la excepción de áreas, si las hay, concedidas a operadores foráneos bajo acuerdos vigentes.⁴⁶

En los países subdesarrollados, varias empresas petroleras estatales han asumido la forma de corporaciones públicas, siguiendo la misma estructura, funcionamiento, administración, contabilidad y práctica con que se han desarrollado en Estados Unidos y Gran Bretaña. La sociedad anónima no ha tenido gran difusión, con las notables excepciones de la compañía NIOC (National Iranian Oil Co.) de Irán —aunque todas sus acciones le pertenecen al gobierno y son intransferibles— y Kuwait —originalmente su capital fue suscrito en un 60% por el Estado y el 40% restante por intereses privados; en 1975, la nación adquirió la totalidad de las acciones.

Los estatutos de las empresas petroleras estatales en estos países generalmente se adhieren al principio de autonomía y son gobernadas por una junta directiva semiindependiente. Sus miembros son nombrados por el gobierno (normalmente un consejo de ministros o el organismo que haga sus veces). Algunos son altos funcionarios que sirven *ex-officio* y pertenecen a los ministerios o departamentos encargados de las actividades de la empresa. Otros son ajenos a la administración pública, siendo designados por el ministro facultado para ello. Algunas disposiciones estatutarias especifican los antecedentes y experiencia con que deben contar sus integrantes; otras la dejan a la discreción del funcionario.

La junta directiva varía de un estatuto a otro. Algunos la integran por designio del ministro competente o su representante (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Venezuela); otros en forma diversa (Irán, Libia e Indonesia).

Aun cuando se reconoce que la corporación pública debe gozar en cierta medida de autonomía (financiera y administrativa) para desempeñar eficazmente sus principales objetivos, debe sujetarse por igual a la

46 Zakariya, *ibid.*, pp. 30, 40; Heller, *ibid.*, p. 13.

supervisión y control de autoridades superiores. Dicha vigilancia se estima fundamental, no solamente para asegurarse de que la empresa cumpla fielmente las políticas directivas del gobierno, sino para evitar transgresiones a su jurisdicción. Se admite, sin embargo, que la interacción dialéctica entre ambos requisitos opuestos —autonomía y control— puede ser en ocasiones muy difícil en la práctica; el correcto balance entre los dos extremos puede variar de un caso a otro.

Este control de la corporación pública se ejercita normalmente a través del secretario o ministro competente, a cuyo ministerio o dependencia la empresa está jerárquicamente subordinada. El grado de supervisión varía, por supuesto, no sólo de país a país, sino de una corporación pública a la otra.

Al realizar acuerdos con compañías foráneas, todos ellos, tanto en su forma como en la sustancia, deben ajustarse a principios preestablecidos, leyes y estatutos, pues ningún contrato puede considerarse válido sin la aprobación del órgano estatal competente. Esta es otra forma de supervisión y de control de las actividades de las empresas petroleras locales.

Para realizar la política básica y los fines para los que fue creada, la empresa petrolera estatal debe contar con un amplio espectro de actividades relacionadas con el hidrocarburo para realizarlas directamente o a través de una o más subsidiarias. A este respecto, un mayor nivel de centralización parece ser más eficaz que una pluralidad de entidades paralelas sin relación entre sí.

De hecho, varias empresas han sido facultadas hacia cantidad de funciones, sin quedar confinadas a unos cuantos aspectos específicos de la industria petrolera. Este amplio abanico puede comúnmente contemplar no sólo las etapas normales de desarrollo de las fuentes de extracción del petróleo, sino las modalidades de transporte, almacenamiento, refinación, distribución e industria petroquímica. A tal fin, se autoriza a las corporaciones para establecer filiales, agencias y subsidiarias dentro y fuera de la nación, aisladas o en conjunción con otros participantes (por ejemplo Libia, Irán, Emiratos Árabes, Irak, etcétera). La muestra más importante y eficaz del ensayo de estas facultades se encuentra, probablemente, en las actividades de la Oil and Natural Gas Commission de la India (ONGC) en Irán, Siria y Tanzania.

En consecuencia, algunas empresas petroleras estatales han tenido modestos inicios, pero han crecido recientemente para constituir organismos gigantescos a nivel mundial y totalmente integrados.

El papel de la empresa estatal se convierte así en el de una compañía operadora o tenedora (*holding*), o solamente en esta última. La Nigerian

National Oil Company (NNOC), *verbigracia*, es una compañía tenedora responsable de determinar las políticas de sus subsidiarias encargadas de disímiles aspectos del negocio petrolero. Cada una de ellas cuenta con un representante en el consejo directivo de NNOC.⁴⁷

El futuro poderío del sector público dentro de la industria del petróleo será determinado por la fuerza individual y colectiva de las empresas petroleras estatales, pues cada una de ellas representa la soberanía de un Estado nacional.⁴⁸

47 Zakariya, *ibid.*, pp. 33-39, 42-43.

48 Heller, *op. cit.*, p. 16.