

**DESARROLLO DEL CAPITALISMO Y TENENCIA DE LA TIERRA:
*EL EJEMPLO DEL PETRÓLEO***

BERNARD MOMMER

V2: Julio de 2018

INDICE

Prefacio	1
Desarrollo Nacional.....	2
Internacionalización.....	2
Globalización.....	3
Perspectivas	4
PRIMERA PARTE Desarrollo Nacional y Tenencia de la Tierra.....	6
I.1. Fisiocracia.....	6
I.2. Economía Política Clásica	6
I.2.1. Adam Smith.....	6
I.2.2. Conde de Mirabeau	7
I.2.3. David Ricardo	8
Renta Agrícola.....	8
Renta Minera	10
I.2.4. Karl Marx.....	11
I.2.5. Conclusiones	11
I.3. Ciencias Económicas	12
I.3.1. Renta Minera Propietal.....	13
Carbón Británico	13
Petróleo Estadounidense.....	14
I.3.2. Propiedad Mineral Privada vs Pública	15
Carbón Británico: ‘Nacionalización de las Regalías’	15
Petróleo Estadounidense: Política Conservacionista.....	16
Impuesto sobre el Ingreso y Regalía	18
Producción máxima	19
I.4. Conclusiones	19
SEGUNDA PARTE Internacionalización del Capital y Tenencia de la Tierra: <i>El Ejemplo del Petróleo</i>	21
II.1. Régimen Petrolero Federal: EUA	22
II.2. Régimen Concesionario, Compañías Petroleras internacionales y Estados Territoriales 24	
II.2.1. Venezuela: Exclusiva Jurisdicción Nacional y Soberanía impositiva.....	25
Reforma Petrolera de 1943.....	27
Industrialización del Petróleo	28
Soberanía Nacional <i>Territorial</i>	29

II.2.2. Medio Oriente: Arbitraje Internacional y Principios Generales del Derecho de las Naciones Civilizadas	32
Irán (hasta 1931)	32
Irak (hasta 1932)	32
Irán (1931-1933)	33
Bahrein, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar (1930-1935).....	34
II.2.3. De la Referencia Británica Colonial a la Referencia Estadounidense	35
Arabia Saudita (1945-1950)	35
Irán (1948-1954)	36
II.2.4. Mitología del <i>Fifty-Fifty</i>	36
Ocaso del Fifty-Fifty	38
Conclusiones	39
II.2.5. Precios Internacionales y Renta de la Tierra.....	39
OPEP: Control de Producción	40
OPEP: Renta Propietal.....	41
Ciencias Económicas y Precios Internacionales del Petróleo	41
II.2.6. Ocaso de la Referencia Estadounidense.....	42
Cuarta Guerra Árabe-Israelí.....	43
Avance de los Estados Terratenientes en la Producción	44
II.3. Conclusiones	45
Ciencias Económicas y Regímenes Petroleros.....	45
TERCERA PARTE Globalización del Capital y Tenencia de la Tierra: <i>El Ejemplo del Petróleo</i> .	47
III.1. Agencia Internacional de Energía	47
III.1.1. Compañías petroleras internacionales privadas	47
III.1.2. Régimen Fiscal No-Propietal	48
III.1.3. Régimen Fiscal Global	48
III.2. Mar del Norte: Nueva Provincia Petrolera	49
III.2.1. Gran Bretaña: Régimen Petrolero Global	49
Régimen fiscal	50
Impuesto sobre el Ingreso	52
Conclusiones	52
III.2.2. Noruega: Régimen Petrolero No-propietal.....	53
III.2.3. Conclusiones	55
III.3. Perspectivas	55

PREFACIO

El capitalismo surgió históricamente en el seno de regímenes políticos que se caracterizaban por la tenencia de la tierra en manos de una clase terrateniente dominante. El nuevo régimen capitalista, en cambio, se caracterizaría por la tenencia del capital en manos de una nueva clase dominante, la clase capitalista. Por lo tanto, en este proceso de transformación, la clase capitalista debió subordinar a la clase terrateniente, desde el punto de vista económico, político, social e ideológico.

En lo ideológico, dicha subordinación se reflejó en la evolución del pensamiento económico moderno. Su punto de partida era la esfera de la producción y ya no la del comercio, como había sido el caso hasta entonces. Tal evolución se resumió, en lo esencial, en la aparición de tres escuelas sucesivas, dentro de un período que se extendió apenas a lo largo de un siglo y medio.

La primera fue la escuela francesa de la *Fisiocracia*. Su representante más importante fue François Quesnay, con su *Tabla Económica* (1758).¹ Para los Fisiócratas los fundamentos de la economía lo constituían dos factores de producción: *trabajo y tierra*. A la Fisiocracia siguió la escuela británica de la *Economía Política Clásica*, siendo su representante más importante Adam Smith con su obra *Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* (1776).² Ahora, para esta escuela, los factores de producción serían tres: *trabajo, capital y tierra*. El capital ya se había hecho presente y había adquirido una importancia imposible de ignorar, más allá de la esfera del comercio, en la esfera de la producción. Esta segunda escuela fue suplantada, a su vez, por una tercera, también británica, la cual viene a representar las Ciencias Económicas del presente. El término de 'economía política' se deshizo del adjetivo 'política': con este cambio de vocabulario se evidenció la transformación de Gran Bretaña, del régimen feudal al capitalista. Puede señalarse como un representante de importancia mayor de esta escuela, Alfred Marshall y su obra *Principios de Economía* (1890).³ Los factores de producción se redujeron entonces de nuevo a dos: *trabajo y capital*.

De esta forma, del pensamiento económico capitalista desapareció el factor de producción *tierra*, el cual fue absorbido por el factor de producción *capital*. Este desarrollo reflejaba, desde luego, la transformación real de la economía británica. Se ha estimado que para 1688, la renta de la tierra representaba el 47% del ingreso nacional de Inglaterra; para 1900, ese porcentaje ya se había reducido al 12%.⁴ Este proceso iba a la par de una profunda transformación social, de los terratenientes tradicionales en propietarios privados de la tierra, y del campesinado tradicional en una clase obrera libre obligada a recurrir al mercado de trabajo. Y dondequiera que la propiedad territorial siguió arrojando una renta de la tierra, la misma se presentó ahora bajo la apariencia de 'ganancia' capitalista. En efecto, en la medida en que se desarrolló también un mercado para la propiedad territorial, los terratenientes tenían la opción de convertirse en capitalistas, y los capitalistas de convertirse en terratenientes. Así, desde el punto de vista de un comprador o vendedor – real o hipotético

¹ François Quesnay: *Tableau Économique*, 1758.

² Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776.

³ Alfred Marshall: *Principles of Economics*, 1890.

⁴ Asdrúbal Baptista: *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2008*, 4ª ed., Caracas 2011, p.201.

– de una propiedad territorial, ésta aparecía ahora como un capital 'natural', pero 'capital' al fin. Y no podía ser de otra forma, porque la clase capitalista se había apoderado del poder político, del cual se sirvió para crear un nuevo marco conceptual a su imagen, no solamente en lo ideológico, sino también en lo social, lo político, lo económico y, por ende, en lo legal e institucional.

La renta de la tierra quedó relegada al pasado como una categoría profundamente ilegítima, ya que la antigua clase terrateniente la habría destinado a un consumo improductivo, y suntuario. Su reducción se traduciría en el desarrollo acelerado de las fuerzas vivas del desarrollo capitalista – trabajo y capital – y, por ende, de las fuerzas productivas. Pero por encima de todo, y más allá de poner a disposición del trabajo y del capital el ingreso correspondiente, se trataba de deshacer estructuras tradicionales de la tenencia de la tierra que obstaculizaran el desarrollo de la productividad. Así, por ejemplo, en la agricultura se trataría de adaptar la forma y el tamaño de los terrenos, a la progresiva mecanización de las labores; en la minería, en cambio, se trataría de ajustar los derechos de explotación a las características de los yacimientos.

En Gran Bretaña, los cambios correspondientes fueron productos de un proceso evolutivo; en Francia se produjeron violentamente con la Revolución de 1789. Pero, de todos modos, en el capitalismo como modo de producción dinámico, reasignar los derechos de propiedad sobre algún recurso natural, siempre continúa siendo una posibilidad. La asignación de tales derechos, aunque haya sido consistente en un momento determinado con el desarrollo de las fuerzas productivas, puede volverse obsoleta con su ulterior desarrollo. Los derechos de propiedad sobre los recursos naturales siempre seguirían sujetos, en última instancia, a la misión histórica del capitalismo: el desarrollo de la productividad.

DESARROLLO NACIONAL

Por causas esencialmente prácticas, el capitalismo se organizó históricamente en estados nacionales y, más precisamente, en estados nacionales *territoriales*. La subordinación de la tenencia de la tierra al capitalismo se tradujo así, en el dominio eminente del estado nacional sobre los recursos naturales. Se trataba entonces, por encima de todo, de someter la tenencia de la tierra a las fuerzas de la competencia capitalista.

Pero también se trataba de someter la tenencia de la tierra a un régimen fiscal que gravara, en primer lugar, a la renta de la tierra, beneficiándose los salarios y las ganancias de niveles impositivos menores. Microeconómicamente hablando, los consumidores ciertamente pagarían un precio que llevaba implícito un excedente económico extraordinario; pero macroeconómicamente hablando, los consumidores sólo pagarían, en definitiva, su costo de producción, incluida la ganancia usual.

INTERNACIONALIZACIÓN

Por otra parte, los países desarrollados recurrieron a las tierras disponibles en el resto del mundo para abastecerse de productos alimenticios y materias primas, obviándose así las limitaciones nacionales. Surgió entonces un grupo de países exportadores de productos industriales, frente a otro, importadores de los mismos.

El grupo de países exportadores de productos primarios – e importadores de productos

industriales – iba a reunir principalmente países que formaban parte de lo que se conoció posteriormente como el Tercer Mundo. Al convertirse estos países en exportadores significativos de productos primarios, su incipiente desarrollo capitalista recibió un fuerte impulso, en primer lugar, por la inversión correspondiente, generalmente proveniente de los países capitalistas desarrollados. Luego, ellos seguirían los mismos principios en cuanto al régimen impositivo: se concentrarían en los excedentes extraordinarios que se presentaran en el sector primario.

Sin embargo, en cuanto al mercado doméstico, se trataba de la distribución *nacional* del ingreso; en cambio, en cuanto al mercado de exportación, se trataba de su distribución *internacional*. De manera que en la medida en que estos países lograran su propósito de recaudar los excedentes extraordinarios *internacionales*, se beneficiarían de una *renta internacional de la tierra*. Surgieron así, objetivamente, *estados terratenientes* que terminarían por reclamar el derecho a tal renta como *un derecho soberano*.

De allí que el grupo de los estados importadores de materias primas – en primer lugar, los países capitalistas desarrollados, por lo demás promotores de la internacionalización del capital – en su afán de subordinar la tierra al capital, y recurriendo para este fin al comercio internacional, iba a terminar enfrentado al grupo de los estados exportadores de las mismas, cuestionando, de una u otra manera, su soberanía *territorial*. En lo nacional, el desarrollo del capitalismo iba a la par con el desarrollo de la propiedad privada, sacrosanta e inviolable, pero con la salvedad que los recursos naturales siempre estarían sujetos, en última instancia, al dominio eminente del estado. En lo internacional, el desarrollo del capitalismo iba a la par con el desarrollo de estados nacionales soberanos – en definitiva, un desarrollo incuestionable – pero los países importadores siempre cuestionarían la legitimidad, y hasta la legalidad, que la soberanía estuviese al servicio de una renta internacional de la tierra.

El ejemplo más importante de la confrontación entre los dos grupos sobre el alcance del concepto de soberanía se produjo, y se sigue produciendo, en torno al petróleo. En su primera etapa, los países exportadores de petróleo fueron sumamente exitosos en el manejo del *régimen concesionario* entonces imperante para imponer, paso por paso, su concepto territorial de soberanía. En 1960, estos países llegaron incluso a concluir un tratado internacional, la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Finalmente, a mediados de los años 1970, este proceso culminó en la nacionalización de los concesionarios: las compañías petroleras internacionales.

GLOBALIZACIÓN

Pero con la nacionalización de los concesionarios también culminó, más generalmente, el proceso de descolonización que se había iniciado luego de la Primera Guerra Mundial. Indudablemente, los países capitalistas desarrollados venían de sufrir un gran revés en su afán de someter internacionalmente la tenencia de la tierra a su diseño anti-rentista. Sin embargo, no iban a renunciar jamás a esta aspiración, siendo una de las características más fundamentales del capitalismo. Su respuesta fue cerrar filas, y el proceso de internacionalización del capital, se convirtió en el proceso de su globalización.

Se produjo entonces una revisión crítica y sistemática de todo el arsenal del cual se habían

servido para lograr su propósito a nivel nacional, precisando los cambios, ajustes, correcciones y acciones necesarias para que pudiera también cumplirse a escala global. El liderazgo en el pensamiento económico respectivo correspondió una vez más a Gran Bretaña, pero también le correspondió el liderazgo práctico, al implementar el nuevo régimen global, de forma ejemplar, en su parte del Mar del Norte: la más importante de las nuevas provincias petroleras después de terminarse el régimen concesionario en el área de la OPEP.

Políticamente, el punto de partida seguiría siendo afirmar y reafirmar *la propiedad nacional* del petróleo como recurso natural, pero sujeta a un régimen fiscal que la convirtiese, *económicamente*, en *una propiedad global*. En otras palabras, se trataría de sujetar la propiedad nacional a un régimen fiscal que recaudaría los excedentes extraordinarios, nacionales e internacionales por igual, tanto en beneficio de los consumidores nacionales, como de los internacionales. Ello, lo lograría el gobierno nacional recaudándolos como una *deuda contingente a favor de las mismas compañías petroleras*. Luego, cuando los costos de producción crecientes, debido al agotamiento progresivo del yacimiento, ya no permitieran a las compañías petroleras realizar una ganancia usual, entonces el gobierno empezaría a pagar tal deuda, para garantizar a éstas el nivel requerido de ganancias.

Así, las compañías sólo dejarían de producir una vez que habrían recuperado la deuda contingente. Para entonces, visto sobre todo el período de explotación del yacimiento, las compañías habrían realizado una ganancia normal, y el excedente económico extraordinario sería igual a cero. Los consumidores, nacionales y extranjeros por igual, se beneficiarían de un nivel de precios menor, gracias a la oferta adicional de petróleo. En definitiva, se habría maximizado así el factor de recobro del yacimiento, ya que se seguiría explotando hasta que su costo de producción *promedio* sobre todo el período igualara el precio de mercado.

PERSPECTIVAS

Previo a las nacionalizaciones de los concesionarios extranjeros en los países *exportadores* de petróleo, en todos los países *productores* de petróleo, exportadores o no, los regímenes fiscales apuntaban a recaudar los excedentes extraordinarios, nacionales e internacionales por igual, para distribuirlos nacionalmente, en beneficio de los dueños del recurso natural. Estos regímenes pueden calificarse como regímenes fiscales petroleros *nacionales*. En el caso de los países exportadores, los excedentes extraordinarios correspondientes se transformarían entonces en una renta internacional de la tierra.

Los nuevos regímenes fiscales *globales*, en cambio, también apuntarían a recaudar los excedentes extraordinarios, pero como una *deuda contingente* con las compañías petroleras, para su re-inversión en la producción misma. De manera que, por una parte, se ampliaría el espacio de la industria petrolera; por la otra, la oferta adicional resultante beneficiaría a los consumidores, nacionales y extranjeros por igual. Obsérvese que un régimen fiscal global puede aplicarse por igual a cualquier país productor de petróleo, exportador o no, ya que simplemente se trataría de maximizar la producción y el factor de recobro de los yacimientos, con la re-inversión de los excedentes extraordinarios correspondientes. En otras palabras, con un régimen fiscal global, los países exportadores renunciarían a la renta internacional de la tierra en beneficio de los países importadores, en particular en beneficio del desarrollo de la misma industria petrolera y, más generalmente, en beneficio de un desarrollo más

acelerado del capitalismo global. Evidentemente, los países importadores saldrían favorecidos desde todo punto de vista.

En cuanto a los países exportadores, por una parte, perderían su renta internacional de la tierra; pero, por la otra, también podrían beneficiarse del desarrollo de su industria petrolera, además de aprovechar las oportunidades que pueda ofrecer la globalización más acelerada del capitalismo. Obviamente, se trata de un balance de intereses contrapuestos, y de ninguna manera se trata de un balance meramente económico, sino también político. Los países importadores, hoy como ayer bajo el liderazgo de EUA, pueden aprovecharse entonces de las divisiones políticas correspondientes, profundizándolas y, por ende, *imponiendo* un régimen fiscal global.

En el presente trabajo analizaremos el desarrollo de la tenencia de la tierra y de los regímenes fiscales correspondientes, desde la perspectiva de los países capitalistas desarrollados, generalmente importadores de petróleo. Al concluir, sin embargo, ya estaremos en condiciones para esbozar, aunque sea en grandes líneas, cómo se presenta la misma problemática desde la perspectiva de los países exportadores. Pero será en otro ensayo en el que analizaremos más detalladamente la misma temática desde la perspectiva de estos últimos.

PRIMERA PARTE

DESARROLLO NACIONAL Y TENENCIA DE LA TIERRA

El pensamiento económico moderno era esencialmente *nacional*, centrado en el desarrollo de las economías nacionales europeas del siglo XVIII y XIX y, en particular, en los casos específicos de las economías francesa (fisiocracia) y británica (economía política clásica y ciencias económicas modernas).

I.1. FISIOCRACIA

Para la fisiocracia, sólo el trabajo en el sector primario arrojaba un *plus-valor*, o un *excedente económico*, por encima de los salarios, debido a la productividad de la tierra. En cambio, se consideraba como improductivo el trabajo en los sectores secundarios (industriales) y terciarios (servicios), por limitarse a transformar unos bienes en otros, o simplemente por ponerlos en circulación, pero sin aumentar el total del producto y, por ende, su *valor*. Así, la tierra era la única fuente de todo excedente económico y, a los terratenientes, en cuanto agentes de su explotación, se les presentaba como los beneficiarios legítimos del mismo.

No obstante, los fisiócratas eran los pioneros del capitalismo. Ello se manifestó, en particular, en su proposición referente a los impuestos: ya que sólo la tierra arrojaba plus-valor, sostenían que los *impuestos* tendrían que recaer, en primer lugar, en los terratenientes y no en los trabajadores, término que abarcaba todavía a la incipiente clase empresarial.

I.2. ECONOMÍA POLÍTICA CLÁSICA

Con la economía política clásica ya se aceptó como un hecho que el capital arrendatario, como nuevo agente de producción, se había interpuesto entre los terratenientes y el campesinado. En cambio, a los terratenientes, los agentes tradicionales de la producción, se les estaba relegando al papel de rentistas, por obtener sus ingresos del monopolio de la propiedad territorial, pero ya sin cumplir papel alguno como agentes de producción.

El *trabajo* se presentó ahora como única fuente de valor y, por ende, de plus-valor. En principio, el plus-valor correspondía al capitalista como *ganancia* – y más específicamente, en el sector primario, al capitalista arrendatario – como nuevo agente de la producción, y ello en virtud de su trabajo, considerado de mayor calificación, de organizar la producción. En cambio, los terratenientes aparecían ahora como parásitos que obstaculizaban las actividades productivas, sujetando el acceso a la tierra a onerosas negociaciones de contratos de arrendamiento. Peor aún, se les reprochaba el hecho que dedicasen sus rentas al consumo ostentoso y no a la inversión y, por ende, al desarrollo de la productividad. Así, *la renta de la tierra se deslegitimaba por su destino*.

I.2.1. ADAM SMITH

Sin embargo, por lo pronto, los factores de producción tierra y capital estaban forzados a coexistir, en el sector primario, compartiendo el monopolio de propiedad sobre los medios de producción y, de esta forma, debían también compartir entre ellos el excedente económico. En otras palabras, éste habría de dividirse entre las ganancias del capital arrendatario y la renta de la tierra de los terratenientes.

Ahora bien, Adam Smith sostenía, sobre la base de sus observaciones empíricas, que el monopolio de propiedad sobre la tierra en Gran Bretaña era lo suficientemente fuerte, por lo menos en la producción de cereales, para permitir a la clase terrateniente imponer un precio de monopolio por encima de su valor, es decir, un sobreprecio independiente del valor. Éste era un asunto de mayor importancia puesto que los cereales representaban entonces el componente principal en la dieta de los trabajadores y, en consecuencia, en el salario. De manera que este sobreprecio afectaría no solamente al capital arrendatario y al trabajador del campo, sino igualmente al capital y al trabajador en los sectores secundarios y terciarios; todos ellos sufrirían las consecuencias, a saber, salarios reales y niveles de ganancias menores. Definitivamente, conformaban una sola clase obrera y una sola clase capitalista, unidos económica y políticamente en el esfuerzo de minimizar la renta de la tierra.

El hecho que la propiedad territorial privada fuese un obstáculo al desarrollo del capitalismo, en tanto que constituía una traba al libre flujo de inversión, era aún más obvio en la minería, ya que la renta minera típica era una renta por unidad producida, es decir, una *regalía*; por ejemplo, de tantos peniques por tonelada de carbón. En cambio, la renta agrícola consistía usualmente en un monto anual determinado, sin referencia alguna al volumen que podría producirse.

La regalía tenía la virtud, desde el punto de vista del terrateniente, que la renta minera variaba con la intensidad de explotación del yacimiento, siempre agotable. Pero como lo observaba Smith, hacía económicamente imposible la explotación de las minas de baja productividad natural que arrojarían una ganancia aceptable, si no tuviese que pagarse una regalía.

I.2.2. CONDE DE MIRABEAU

Apenas trece años después de publicarse la obra principalísima de Adam Smith, en 1789, la Revolución Francesa puso fin a ese monopolio de propiedad de los terratenientes con sus latifundios, de origen feudal. *La tierra para quien la trabaja* fue el lema que marcaba las pautas de la reforma revolucionaria de la tenencia de la tierra. En definitiva, en 1791, en cuanto a la superficie, se sancionó la propiedad privada de la misma en favor de sus ocupantes que la trabajaban. Se impuso así la pequeña propiedad, plenamente expuesta a la competencia del mercado.

Este mismo año también se sancionó la propiedad mineral *pública*. La discusión se centró exclusivamente en la propiedad privada territorial, en cuanto obstáculo para la explotación eficiente de las minas, sin mencionarse siquiera a la renta de la tierra. En efecto, al proyectarse los linderos de la propiedad privada superficial hacia abajo, se crea un obstáculo a la explotación racional de los yacimientos, que será más severo cuanto mayor sea la profundidad a la cual se encuentren: las divisiones de las parcelas en la superficie corresponden entonces cada vez menos a las divisiones apropiadas para su explotación eficiente. Además, los capitales requeridos para su explotación serán cada vez mayores, y no puede suponerse que los superficiarios dispondrían de los mismos.

La Asamblea Nacional francesa aprobó entonces la propiedad pública de los minerales que se encontrasen a profundidades mayores. Los derechos de trabajarlas se adjudicarían mediante concesiones, con áreas demarcadas independientemente de los linderos de la propiedad

privada superficial. Además, la minería se declaró de *utilidad pública*, de manera que los superficiarios no podrían negar al concesionario el derecho de entrar a sus tierras para acceder a las minas, y tampoco podrían exigirle a cambio de ese derecho de *servidumbre* una compensación más allá del daño y perjuicio que podría causarse. En las palabras del Conde de Mirabeau, vocero principalísimo del Proyecto de Ley de Minas en discusión: “La utilidad pública no tiene otro propósito o motivo que la de facilitar la explotación de las minas”.⁵ Del mismo modo, el estado tampoco era el propietario de los recursos minerales sino sólo su administrador. De allí la proposición de Mirabeau:

La Asamblea Nacional *decreta como un artículo constitucional*, que los minerales metálicos y no-metálicos, además de los bitúmenes, el carbón, y la pirita, pertenecen a la nación, pero sólo en el sentido que ellos no pueden ser explotados sin su consentimiento.⁶

En suma, en el caso de ciertos minerales, los derechos de propiedad privada de la superficie tenían que ser restringidos para prevenir que se convirtieran en un obstáculo a su producción. “La nación tiene el derecho de que los minerales sean explotados. Por ello, si no se están explotando, la nación tiene que fomentar su explotación”.⁷ Sin embargo, con respecto a otros minerales no existía justificación para la propiedad pública: “La sociedad sólo tiene el derecho a que éstos sean explotados. Por lo tanto, la sociedad no debe intervenir cuando su explotación se encuentre suficientemente garantizada”.⁸ Es decir, cuando los mecanismos de mercado no pudiesen garantizar la asignación eficiente de los recursos, el estado sí debería intervenir. En principio, todos los recursos naturales, el suelo y el subsuelo por igual, constituían dones libres de la naturaleza. La propiedad pública o privada sólo representan diferentes modos de implementación del precepto “*la tierra para quien la trabaja*”.

En realidad, históricamente, siempre se ha hecho una distinción entre los derechos ejercidos sobre la superficie y los derechos ejercidos sobre los minerales en el subsuelo. La apropiación de los minerales que se encuentran en el subsuelo, por parte de los superficiarios, ha sido más bien un desarrollo histórico reciente, circunstancial, y como tal, excepcional. La propiedad mineral pública, fuera del mundo anglosajón, siempre representó más bien la regla. La Ley de Minas de 1791, hasta el presente la base de la legislación francesa sobre la propiedad mineral, no hizo otra cosa que reafirmar esta distinción.

I.2.3. DAVID RICARDO

RENTA AGRÍCOLA

Cuarenta años después de Smith, David Ricardo en su obra *Principios de Economía Política y Tributación* (1817)⁹ sostenía, en contra de Smith, que en una agricultura sometida a la competencia del mercado, los terratenientes no tendrían la fuerza de imponer un precio de monopolio. Para hacer tal afirmación, sin embargo, Ricardo no se apoyó en la observación

⁵ Honoré-Gabriel Victor de Riqueti, Comte de Mirabeau : *Collection complète des travaux de M. Mirabeau l'aîné, à l'assemblée nationale*, 1792 ; vol.5, p.441. Todas las traducciones son nuestras.

⁶ Ob. cit., p.491. Cursivas en el original; subrayado nuestro.

⁷ Ob. cit., p.483.

⁸ Ob. cit., p.489.

⁹ David Ricardo: *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817.

empírica, como Adam Smith, sino sobre un *modelo*; es decir, en una representación ideal de las relaciones económicas: un modelo deductivo y ahistórico.

Resumamos el modelo que sostenía la argumentación de Ricardo. En condiciones capitalistas normales de libre competencia (propias de las actividades industriales), el capital más productivo termina por imponerse, determinando así el precio que gobernará el mercado. En cambio, en las actividades agrícolas, la naturaleza establece límites a la competencia, con lo cual surgen diversos niveles de aprovechamiento económico, entre peores y mejores tierras. En consecuencia, en las actividades agrícolas, es el capital *menos* productivo entre los más eficientes, el cual, por causas de la naturaleza, determina el precio que imperará en el mercado, puesto que las mejores tierras escasean. Surgen así, por efecto de la libre competencia, excedentes extraordinarios *duraderos* (sujetos, desde luego, al desarrollo tecnológico en el largo plazo: lo que es una tierra buena o mala, también dependerá de las tecnologías disponibles, del desarrollo de las vías de comunicación, etc.). Por consiguiente, la libre competencia lleva a los arrendatarios potenciales a ofrecer a los terratenientes una renta de la tierra de igual magnitud a los excedentes extraordinarios, y lleva también a los terratenientes a aceptar las ofertas correspondientes. En otras palabras, por fuerza de la competencia, los excedentes extraordinarios se convierten en renta de la tierra y no en ganancias, y los arrendatarios tienen que contentarse con el nivel usual de ganancias.

Además, la misma argumentación – siempre según Ricardo – se aplicaría a cada una de las tierras individualmente, considerando inversiones sucesivas. Éstas, terminarían por acusar rendimientos decrecientes por causas naturales, aun cuando se tratase de los capitales más eficientes, y la libre competencia generaría así excedentes extraordinarios en todas las tierras, también en las peores; siendo mayores, desde luego, en las mejores tierras.

El supuesto central del modelo ricardiano de la renta agrícola era que, en definitiva, lo que los economistas hoy por hoy llaman el producto *marginal*, no pagaría renta alguna. Sin embargo, este supuesto dependía esencialmente de la *forma* en que típicamente se liquidaba dicha renta en Gran Bretaña: a saber, una *anualidad*, una suma determinada. De manera que el arrendatario, más allá de la inversión que le permitiría pagar esta anualidad, era libre de invertir y producir cantidades adicionales, las cuales eran rentables siempre y cuando su precio de costo individual fuera inferior o igual al precio de mercado. Se cumpliría así el supuesto de una producción marginal que no paga renta alguna, determinante del valor de mercado y, por ende, de su precio.

Así, la renta de la tierra sólo representaría, por fuerza de la competencia, una *renta diferencial*, también sobre la peor tierra, lo cual sería consecuencia de un defecto de la práctica económica, puesto que el valor de mercado de los productos agrícolas se determinaría por la costosa producción marginal que no pagaría renta.

En conclusión, en el modelo de Ricardo, la libre competencia anula económicamente el derecho de propiedad territorial como tal, el cual, a su juicio, sólo se muestra en una renta monopólica. Las rentas diferenciales, por consiguiente, no son expresión sustantiva o real de la propiedad, sino apenas indicios de que los arreglos sociales, al margen de toda historia, no han llegado aún a su condición ideal.

A primera vista, pareciera entonces que Ricardo estaba defendiendo a los terratenientes, pues no se les podría responsabilizar de los altos precios de los cereales y, así, pareciera que el problema de la renta de la tierra se estaría reduciendo a la relación *individual* entre los capitalistas arrendatarios y los terratenientes arrendadores, sin incidencia alguna sobre las clases obrera y capitalista en general. Sin embargo, esta apariencia era engañosa porque, a renglón seguido, *Ricardo propuso la intervención del estado para socializar las rentas diferenciales*. El estado debía recaudar una parte esencial de la renta de la tierra mediante impuestos, lo que en su modelo no afectaría la oferta de tierras. Los propietarios, de todas maneras, no tendrían otra alternativa que arrendarlas al canon determinado por el mercado. En cambio, el estado podría reducir entonces los niveles impositivos a los cuales estarían sujetos los salarios y las ganancias. De esta forma, el régimen de propiedad de los recursos naturales se aproximaría al ideal capitalista de *los recursos naturales como dones libres de la naturaleza, y todo ello sin que se tuviese que cuestionar formalmente la propiedad privada territorial*.

Ricardo se contentaba en insistir sobre la libre competencia, lo que le llevó también a abogar a favor del librecambio, de manera que la competencia internacional impusiera una baja de los precios agrícolas, con la consecuente reducción del espacio para las rentas diferenciales.

Es notable que Ricardo no llegara nunca a preguntarse por qué, si era necesario firmar un contrato de arrendamiento para obtener acceso a la tierra, ¿esto no era evidencia de un obstáculo al libre movimiento del capital? Además, la duración usual de un solo año, ¿no obstaculizaría las inversiones de más largo plazo, aunque las mismas redundarían en costos de producción menores? Evidentemente, la propiedad privada sí obstaculizaba el libre movimiento del capital, con la consecuencia de costos de producción y, por ende, de precios de mercado mayores, aun cuando la renta marginal fuese cero. No obstante, el modelo de Ricardo era consistente, pero si correspondía o no a la realidad, esto sólo podría demostrarlo una investigación *empírica*. Pero, hecho notable, tal investigación nunca llegó a realizarse, ni por Ricardo, ni por sus sucesores.

RENTA MINERA

Además, el modelo de Ricardo no era aplicable a la minería. La renta minera típica era una regalía que tenía que pagarse por igual por cualquier unidad producida, tanto por la primera como por la última. Definitivamente, la renta minera marginal no era cero.

Ricardo recurrió entonces al artificio de *re-definir* la renta de la tierra, ya no como aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente, sino solamente como “aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por *el uso de los poderes originales e indestructibles de la tierra*”.¹⁰ Por lo tanto, para Ricardo, la regalía no era una renta de la tierra y, en cambio, se justificaba como el precio pagado por la “valiosa materia prima”¹¹ removida de las entrañas de la tierra. Pero, el hecho innegable es que la regalía se paga al *propietario* del recurso mineral y, en consecuencia, el arrendatario tiene que arreglarse sobre

¹⁰ Ricardo, ob. cit., cap.2. Itálicas nuestras.

¹¹ Ob. cit.

la base del precio de mercado del producto *menos* la regalía convenida.

Ricardo se empeñó en negar la existencia de una renta monopólica, a pesar de la aplastante evidencia empírica contra dicho postulado en el caso de la minería. Con ello, se negó a admitir que en el origen de la renta de la tierra – minera y agrícola por igual – se encontraba la *institución* de la propiedad privada territorial.

Más aún, el contrato de arrendamiento típico en la minería no se limitaba a un solo año. Incluso la inversión mínima requerida para acceder a los minerales en el subsuelo demandaba plazos más largos, además de que el flujo de inversión y los gastos de mantenimiento de las minas en explotación tenían que ser continuos, lo que chocaba frontalmente con su reversión. De manera que, en la minería, era simplemente indiscutible que la propiedad territorial privada sí obstaculizaba el desarrollo de la productividad, además que la renta marginal, definitivamente, no era cero.

I.2.4. KARL MARX

Karl Marx se ubicó, al igual que Smith y Ricardo, dentro de la teoría de valor-trabajo, pero contrariamente a ellos, no identificaba de manera inmediata valores y precios. Estos últimos serían el resultado de un complejo proceso de transformación, del feudalismo al capitalismo, además de imponerse en este proceso los mecanismos de mercado de la competencia capitalista. Con ello se le abrió el espacio que le permitió a Marx compartir la posición de Smith en cuanto a la existencia de una renta monopólica de la clase terrateniente en la producción de cereales, por encima de la renta diferencial; a esta renta monopólica él la llamó *renta absoluta*. Por lo demás, su posición en cuanto a la propiedad privada territorial la resumió en las siguientes palabras:

Desde el punto de vista de una formación económico-social superior, la propiedad privada del planeta en manos de individuos aislados parecerá tan absurda como la propiedad privada de un hombre en manos de otro hombre. Ni siquiera toda una sociedad, una nación o, es más, todas las sociedades contemporáneas reunidas, son propietarias de la tierra. Sólo son sus poseedoras, sus usufructuarias, y deben legarla mejorada, como buenos padres de familia, a las generaciones venideras.¹²

Marx siempre estigmatizó la propiedad privada territorial como un obstáculo al desarrollo de la productividad, y no sólo en la minería, sino también en la agricultura; y siempre enfatizó que el desarrollo de la productividad era la misión histórica del capitalismo. No obstante, tampoco dejaba de señalar que la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción, también constituía sólo una categoría histórica que tendría que desaparecer, más temprano que tarde, con la revolución socialista.

I.2.5. CONCLUSIONES

Adam Smith se ubicaba con su obra dentro de la teoría de valor-trabajo, y suponía que las mercancías se venderían, en promedio y haciendo abstracción de las fluctuaciones del mercado, a su valor. No obstante, con base en fundamentos empíricos, Smith llegó a sostener que los cereales, a raíz del monopolio de la tenencia de la tierra que ejercía la clase terrateniente británica, se venderían por encima de su valor y, en consecuencia, los demás

¹² Karl Marx, *El Capital*, vol.3, cap.46. Publicación póstuma por Friedrich Engels, 1894.

productos, en su conjunto, tenían que venderse por debajo de su valor.

La Revolución Francesa, por otra parte, destruyó el monopolio de las grandes propiedades territoriales de origen feudal, e impuso la pequeña propiedad de los productores, plenamente expuestos a la competencia del mercado. Sin embargo, en cuanto a la minería, el Conde de Mirabeau consideraba la propiedad privada superficial como un serio obstáculo al desarrollo de la misma, causa por la cual abogó a favor de la propiedad mineral pública, la cual se consagró con la Ley de Minas de 1791.

David Ricardo, al igual que Smith, se ubicaba dentro de la teoría de valor-trabajo, y también identificaba valores y precios; pero, siendo más consistente, rechazó la observación empírica de Smith de la existencia de una renta monopólica. Sostenía que, sujeta a la competencia del mercado capitalista, la propiedad privada territorial se anularía. Obvió así sistemáticamente la discusión sobre la tenencia de la tierra como obstáculo al desarrollo de la productividad. Ahora bien, toda la obra de Ricardo fue posterior a la Revolución Francesa, pero jamás se referiría a ella y, en particular, a la propiedad mineral pública; y ello a pesar de que ésta prevalecía en la mayoría de los países europeos. Pero mencionarla le hubiera llevado a discutir la conveniencia, o no, de la propiedad privada territorial: una discusión que quiso evitar a toda costa. La Revolución Francesa le sirvió como disuasorio adonde podría llevar la discusión crítica de la propiedad privada territorial. Ello le llevó incluso al extremo de negar que la renta minera por excelencia, la regalía, fuera una renta de la tierra.

La obra de Karl Marx, desde luego, también se ubicó dentro de la teoría de valor-trabajo, pero contrariamente a Smith y Ricardo, Marx insistió en que entre valores y precios había un proceso complejo de transformación. Así, él compartió la posición de Smith en cuanto a la existencia de una renta monopólica de la clase terrateniente en la producción de cereales, por encima de la renta diferencial. Su análisis se concentraba, por encima de todo, en la propiedad privada territorial como obstáculo al desarrollo de la productividad, la cual, por lo demás, la consideraba tan inaceptable como la esclavitud. Pero su crítica también se extendió a la propiedad privada del capital sobre los medios de producción. Con ello culminó la Economía Política clásica, siguiéndole las Ciencias Económicas, tal como las conocemos en el presente.

I.3. CIENCIAS ECONÓMICAS

Para fines del siglo XIX, el capitalismo ya se había establecido firmemente, y la *Economía Política* se había transformado en las *Ciencias Económicas*. La tierra desapareció definitivamente como factor de producción. Este paso se fundamentó en la *teoría de los precios*, ya desligada de toda teoría de valor y, en cambio, basada sobre los *costos marginales de producción*. Pero los recursos naturales – como tales – no tienen costo de producción, mientras que sí lo tienen el trabajo y el capital. En consecuencia, se redujeron los factores de producción a dos, *trabajo y capital*.

Ciertamente, en cuanto al capital, se supone que éste tiene un ‘costo de oportunidad’, definido por el rendimiento que pudiera obtener, toda vez que es móvil, en otro espacio económico, y se supone que este costo de oportunidad *no* es cero. En cambio, el costo de oportunidad de la tierra (que es inmóvil) se reduce a su mejor uso entre unas limitadas

opciones (por ejemplo, sembrar cereales o criar ganado, de cara a maximizar la renta de la tierra). De manera que ese 'costo de oportunidad' siempre se referiría a la renta diferencial que pueda pagarse en el mejor de los casos y ésta, de acuerdo con Ricardo, no entraría en la determinación de los precios. El 'costo de oportunidad' de la tierra se reduce así a cero.

La teoría ricardiana de la renta pasó a formar una parte modular, incuestionada e incuestionable, de las Ciencias Económicas; y en honor a Ricardo, las rentas diferenciales iban a llamarse *rentas ricardianas*. Para las Ciencias Económicas, el punto crucial era que Ricardo habría demostrado que, bajo condiciones de lo que ahora se llamaría 'competencia perfecta', la propiedad privada territorial no incidiría en los precios. De allí sólo había un paso para sostener que lo mismo se aplicaba para el capital, *pero incorporando como costo, su 'costo de oportunidad'*. En consecuencia, la propiedad privada sólo podría incidir sobre los precios en condiciones de *competencia 'imperfecta'*, donde existieran cárteles, oligopolios o monopolios, entendidos como acuerdos entre contados intereses *individuales*.

De aquí en adelante nos alinearemos con el vocabulario usual de las Ciencias Económicas en cuanto al término de 'monopolio'. Lo que Smith llamara una 'renta monopólica' – y Marx llamara 'renta absoluta' – respondiendo al monopolio de la *clase* terrateniente, la llamaremos una *renta propietal*, por originarse en la *institución de la propiedad privada* y, por ende, en el monopolio de propiedad de un grupo social determinado. En este mismo sentido, el 'costo de oportunidad' representa una *ganancia propietal*.

I.3.1. RENTA MINERA PROPIETAL

Hay que notar, sin embargo, que la teoría ricardiana de la renta, que asumió las Ciencias Económicas, era más precisamente una teoría de la renta *agrícola*. Desde luego, Ricardo sí admitía que existían rentas mineras diferenciales, por ejemplo, debidas a las diferencias de fertilidad y de ubicación entre los yacimientos mineros. Pero, en lo que se refería a la renta minera típica, la regalía, simplemente negaba que se tratara de una renta de la tierra, y la justificó considerando al propio recurso natural como una valiosa 'materia prima'.

A continuación, veamos entonces las contorsiones de las Ciencias Económicas en cuanto a las regalías mineras, en un esfuerzo de negar lo obvio: que la competencia no reducía la renta minera marginal a cero; y cómo tratarían con la propiedad mineral privada, en cuanto obstáculo al desarrollo de la productividad. Para ello nos apoyaremos en los ejemplos de las dos industrias extractivas más importantes en la historia económica moderna, el carbón británico y el petróleo estadounidense. Ambos se desarrollaron sobre la base de la propiedad territorial privada; y en ambos casos surgieron rentas propietales bajo la forma de *regalías usuales*, además de presentarse problemas serios en cuanto al desarrollo de las fuerzas productivas.

CARBÓN BRITÁNICO

Hacia fines del siglo XIX, en el carbón británico la regalía usual variaba, en función de la calidad del carbón, entre cinco y siete peniques por tonelada. Así, Marshall no pudo menos que reconocer que el costo marginal de producción incluía una regalía. Sin embargo, Marshall insistía, siguiendo a Ricardo, en que "una regalía *no* es una renta", y que debía "ser considerada, por lo menos en parte, como el precio que se ha obtenido de la venta de los

bienes almacenados”. A esta aseveración, ya subyace la idea del yacimiento minero como un capital ‘natural’ el cual, como todo capital, se deprecia. Una parte de la regalía representaría entonces la contrapartida correspondiente al agotamiento de las minas. Obviamente, “se trata de bienes almacenados por la naturaleza”, pero “ahora son tratados como propiedad privada”, como una inversión cualquiera. De allí se concluye que “el precio de oferta marginal de los minerales incluye una regalía además de los gastos marginales causados por la explotación de la mina”.¹³ Ésta es la visión, ya no del terrateniente pre-capitalista, sino del terrateniente burgués, para quien la tierra se compra y se vende como cualquier mercancía; representa entonces una inversión que tiene derecho – como toda inversión – a una ganancia. Así, para Marshall, no hay problema en atribuir la regalía a la institución de la propiedad privada; para Ricardo, en cambio, se trataba de negar que la propiedad privada territorial tuviera incidencia alguna sobre los precios.

PETRÓLEO ESTADOUNIDENSE

En el petróleo estadounidense, se impusieron tasas usuales de regalía, de 1/8 y de 1/6, según la región. Los economistas estadounidenses también admitían la existencia de tales tasas, pero siempre buscaron subterfugios para no concluir que, en efecto, estaban en presencia de una renta propietal. Por ejemplo, suponiendo una regalía de 1/8, Paul Davidson afirmó que:

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 %, de manera que incluya los costos marginales de regalía en el precio de oferta.¹⁴

Pero antes de llegar a esta conclusión, ya había afirmado en una nota de pie de página que:

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 flujo futuro esperado de ingresos de un pozo petrolero, las regalías a largo plazo son determinadas por el precio y no determinantes del precio.¹⁵

Evidentemente, estos precios futuros, a su vez, tendrían que cubrir el costo de las regalías usuales. Pero Davidson negaba, en contra de toda la evidencia empírica, la existencia de una renta propietal; para él no cabían dudas que “las regalías representan... rentas ricardianas”,¹⁶ y que “las tierras petroleras representan obviamente un caso análogo a las tierras agrícolas de diferentes fertilidades considerado por Ricardo”.¹⁷

Además, los arrendamientos establecen el pago de rentas superficiales, diseñadas para ejercer cierta presión económica para que no se mantengan tierras ociosas. De manera que

¹³ Marshall, ob. cit., p.483. Itálicas en el original; subrayado nuestro.

¹⁴ Paul Davidson: “Public Policy Problems of the Domestic Crude Oil Industry”, *The American Economic Review*, vol.53, marzo de 1963, p.91.

¹⁵ Ob. cit., p.90.

¹⁶ Paul Davidson: “Public Policy Problems of the Domestic Crude Oil Industry: A Reply”, *The American Economic Review*, vol.54, April 1963; p.126.

¹⁷ Davidson, ob. cit., vol.53, p.104.

ya la exploración paga una renta de la tierra, y sus niveles usuales también forman parte de la renta propietal. Sin embargo, para nuestros fines, basta insistir sobre la tasa de regalía usual, como la renta minera por excelencia, con su incidencia directa y transparente sobre los precios de mercado. Más allá de esto, tasas de regalía y rentas mayores de las usuales y, en particular, los pagos de bonos que puedan convenirse, formarán entonces parte de la renta diferencial.

I.3.2. PROPIEDAD MINERAL PRIVADA VS PÚBLICA

Toda la discusión sobre la regalía – sobre si es o no una renta de la tierra; sobre la analogía del depósito minero como un almacén natural de mercancías, o de la regalía como valor presente de una renta diferencial futura; sobre la atribución a los minerales de un 'valor intrínseco'; etc. – no representa más que argumentos circunstanciales cuyo fin principalísimo es excluir de las Ciencias Económicas cualquier discusión crítica sobre el tema de la propiedad privada territorial y, por ende, sobre la propiedad privada en general. Y ello, porque la crítica a la primera podría convertirse, fácilmente, en una crítica a esta última, transformándose la teoría de valor-trabajo en una teoría clasista proletaria, anti-capitalista y, por ende, revolucionaria.

Pero no hay que equivocarse. Si bien el capital, una vez consolidado en el poder, trataría el tema de la propiedad territorial privada y, particularmente, de la propiedad mineral privada, con un cuidado máximo para no dar pie a un discurso crítico y potencialmente revolucionario sobre la propiedad privada en general, nada cambia en cuanto a su esencia de subordinar la tenencia de la tierra a su diseño. Siempre se trata de un *arreglo* circunstancial, de un compromiso considerado políticamente necesario y económicamente tolerable, a justificarse por los argumentos más convenientes y disponibles del momento. No obstante, el capital siempre estará dispuesto a cuestionar y a modificar tal arreglo, en detrimento de la propiedad territorial privada en general, y de la propiedad mineral privada en particular, y hasta llegar a ponerle fin. La razón principal para que ello ocurra es que la renta propietal no refleja los costos que pueda representar la propiedad privada territorial, en cuanto obstáculo al desarrollo de la productividad. Aunque aquélla se mantenga a niveles estables, estos costos pueden alcanzar niveles críticos, por ejemplo, con las profundidades crecientes de las minas.

CARBÓN BRITÁNICO: 'NACIONALIZACIÓN DE LAS REGALÍAS'¹⁸

En el carbón británico, luego de siglos de explotación a profundidades cada vez mayores, la irracionalidad de la propiedad mineral privada se hizo sentir cada vez más. Ciertamente, la duración de los arrendamientos se fue alargando, en comparación con la situación imperante siglos atrás, cuando las minas eran de poca profundidad: los arrendamientos típicos pasaron de tener unos pocos años de duración a 21, 42 y hasta 63 años en el siglo XIX, cuando la minería profunda, con su estructura técnica de la inversión y su amortización, así lo exigían. No obstante, la reversión continuó siendo una traba mayor al flujo continuo de la inversión ya que, en el forcejeo entre los terratenientes y sus arrendatarios a la hora de la renovación de los arrendamientos, los primeros siempre aspiraban a apropiarse el capital invertido por los últimos en el período anterior, para aumentar entonces en seguida, de manera

¹⁸ Bernard Mommer: *Petróleo Global y Estado Nacional*, Caracas 2003; cap.2.1.

correspondiente, su canon de arrendamiento.

Además, a medida que la explotación se llevó a cabo a profundidades cada vez mayores, los terratenientes – quienes originalmente habían sido los gestores de la explotación minera, al igual como lo habían sido en la agricultura – en el siglo XIX, terminaron por convertirse definitivamente en rentistas frente a una industria técnicamente cada vez más compleja, y cada vez más intensiva en capital.

No obstante, más allá de las fuerzas del mercado, el poder político de la clase terrateniente inglesa hizo imposible reformar la propiedad privada sobre los minerales; por ejemplo, en el sentido de obligar a los terratenientes vecinos, cuyas parcelas abarcaban un mismo yacimiento de carbón, a colaborar entre ellos, para así posibilitar la cooperación entre sus respectivos arrendatarios. Finalmente, a partir de 1880, la productividad en las minas británicas empezó a declinar y, a partir de 1913, empezó a bajar la producción misma.

Ahora, en 1919, el gobierno *Liberal*, desesperado por la falta de reformas y el pobre desempeño de la minería de carbón durante la Primera Guerra Mundial, anunció que su gobierno intentaría “nacionalizar las regalías” – así se decía – e impulsar la fusión regional de las compañías mineras. En 1938, un gobierno *Conservador* habría de llevar a cabo este programa, refiriéndose aún más prudentemente a la “centralización de las regalías”. Cuidadosamente, se evitó así el uso de la palabra *expropiación* y, de hecho, los terratenientes no fueron indemnizados por los yacimientos que no se estaban explotando. Pero, desde luego, sí fueron plenamente indemnizados por sus rentas y regalías. El beneficio de la *nacionalización* iba a consistir, se suponía, en el aumento de la productividad, una vez que se hubiese puesto fin a la propiedad privada mineral.

La Segunda Guerra Mundial estalló el año siguiente, y apenas terminada, vino la victoria electoral del Partido *Laborista*. De la nacionalización del recurso natural se pasó entonces a la nacionalización de la industria. Un gobierno *Conservador* habría de revertir esta última medida en 1994, devolviendo la industria a manos privadas. Sin embargo, ni el Partido Conservador, ni el Partido Laborista, ni el Partido Liberal, jamás volvieron a discutir, o siquiera mencionar, la posibilidad de reprivatizar el recurso natural. La propiedad pública de los minerales era la solución definitiva, irreversible e incuestionable. Pero la prudencia dictaba que lo mejor era no insistir en un caso en el cual la propiedad pública se había revelado, incuestionablemente, como superior a la propiedad privada.

PETRÓLEO ESTADOUNIDENSE: POLÍTICA CONSERVACIONISTA¹⁹

En EUA, cuna de la industria petrolera mundial, los primeros arrendamientos petroleros se firmaron en los años 1860. Eran de duración limitada, generalmente de veinte años. En EUA ciertamente había terratenientes, pero no una clase terrateniente como tal; el poder político estaba firmemente en manos del capital. Se desarrolló entonces una legislación favorable a los arrendatarios, además que, en caso de disputas, los tribunales tenderían a interpretarla a favor del arrendatario y en contra del arrendador.

Por ejemplo, al presentarse los primeros casos de reversión, en los años 1880, los tribunales

¹⁹ Mommer, ob. cit., cap.2.2.

respaldaron el derecho de los arrendatarios a disponer libremente de su capital y negaron el derecho a los terratenientes de apropiárselo mediante disposiciones contractuales (como era el caso, desde luego, en el carbón británico). De manera que el arrendatario sólo entregaría chatarra y, peor aún, un yacimiento arruinado. Por esta razón, hacia fines del siglo XIX, el término de los arrendamientos se extendió, de una vez, hasta el agotamiento definitivo de los yacimientos. Desapareció así la reversión, y se hizo posible un flujo continuo de inversiones, tal como lo requería el desarrollo de la productividad.

Luego, en el siglo XX, se fueron reduciendo sistemáticamente los derechos de los terratenientes a interferir con la actividad productiva. Por ejemplo, se establecieron regulaciones en cuanto a la ubicación de pozos, sin considerarse los linderos de las propiedades superficiales. Desde luego, la regulación de la ubicación de los pozos era facilitada por el hecho que su distribución irracional, siguiendo los linderos de las propiedades y no criterios técnicos, era un hecho que se manifestaba en la superficie. Mientras que las consecuencias de la estructura irracional de la minería del carbón británico en el subsuelo no eran visibles.

Más aún, a partir de 1929, los estados productores más importantes de la Unión, confrontando una de las crisis recurrentes de colapso de precios, crearon organismos estatales de control de producción con miras a estabilizar los precios en función de una política *conservacionista*. Se establecieron tasas de producción de máxima eficiencia por pozo, tomándose en cuenta el contenido de gas en el petróleo producido y la estructura de cada yacimiento, para mejorar el factor de recobro. Se trataba de garantizar el flujo continuo del aceite hacia los pozos, y de prevenir que se rompiera a causa de una explotación demasiado veloz, con lo que se dejarían atrás bolsones de petróleo perdidos para siempre. Además, mediante el ajuste de la oferta a la demanda, con miras a precios *estables*, se buscaba garantizar a cada compañía productora de petróleo, los recursos necesarios para que cumplieran con medidas de corte conservacionista; por ejemplo, sellar debidamente los pozos una vez que se abandonaran definitivamente.

Estos organismos estatales se integraron, en 1935, en la *Interstate Oil and Gas Compact Commission* contando con el apoyo del Gobierno Federal, el cual legisló en la materia, de manera que la transferencia de petróleo producido ilegalmente de un estado a otro, se convirtió en un delito federal. A su vez, la Corte Suprema estadounidense sancionó la legalidad de esta estructura estatal, por estar centrada esencialmente en la conservación del recurso natural y no en prácticas monopolistas del capital.

En cuanto a las tierras públicas, a lo largo del siglo XIX, estaban sujetas a su apropiación privada como parte del proceso de colonización. Sin embargo, a principios del siglo XX, los estados de la Unión y el mismo estado Federal, empezaron a reservarse la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos que pudieran encontrarse en el subsuelo, aun cuando se siguiera privatizando la superficie. Por lo demás, los estados adoptaron básicamente las mismas pautas ya definidas por el sector privado, al conceder los derechos correspondientes en *arrendamiento*. Desde luego, lo mismo aplica a los ríos, lagos y mares, de importancia mayor en el petróleo, e inevitablemente siempre de propiedad pública.

Empero, aunque convivan la propiedad mineral pública y privada, y aun cuando el estado aparezca formalmente como arrendador en tierras públicas, éste siempre tratará las rentas y regalías correspondientes como *impuestos*, de manera que aquella parte de los yacimientos minerales que se encuentran en el dominio público, sí constituyen un don libre de la naturaleza para la nación; en cambio, para la parte que se encuentra en propiedad privada, el resto de la nación tiene que pagar una renta de la tierra a los terratenientes privados. Ciertamente – micro-económicamente hablando – desde la perspectiva de los arrendatarios que tienen que pagar rentas y regalías, no hay diferencia alguna si se trata de tierras públicas o privadas; pero macro-económicamente, lo decisivo es la propiedad del recurso mineral. O, dicho de otra manera, lo que jurídicamente es una regalía, económicamente es una renta de la tierra, cuando de propiedad mineral privada se trata; en cambio, cuando es de propiedad pública, la regalía es plenamente equiparable a un impuesto al consumo u otro semejante.

De todas maneras, los estados productores, en general gravan la producción de petróleo con un 'impuesto de separación' (*severance tax*; en Alaska *production tax*), independientemente de que se trate de yacimientos de propiedad privada o pública. Este impuesto equivale económicamente a otra regalía. Por ejemplo, en Texas ha sido tradicionalmente un 4,6%; en Alaska, en los años 1970, se fijó en 12,5%.

IMPUESTO SOBRE EL INGRESO Y REGALÍA

A pesar de la aversión de los economistas estadounidenses de reconocer un 'valor intrínseco' a los recursos minerales, la idea de los yacimientos mineros como un depósito de 'bienes almacenados por la naturaleza' y, por ende, como un 'capital natural', era y es muy popular. Conforme a esta visión, este 'capital natural' se depreciaría entonces en la medida en que, con la explotación de la mina, el yacimiento se agotara. De manera que la renta del terrateniente reflejaría, por lo menos en parte, la depreciación de su 'capital natural'. Esta analogía adquirió una gran importancia práctica al introducirse, a principio del siglo XX, el Impuesto sobre el Ingreso,²⁰ ya que este impuesto sólo se aplicaría al ingreso *neto*, después de deducirse la depreciación del capital.

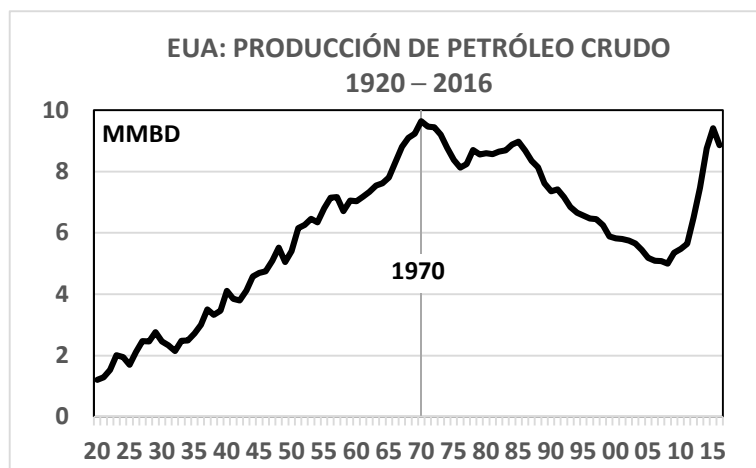
En principio, esta 'depreciación' debía concederse a los terratenientes, quienes eran los dueños de los yacimientos. Pero dado que las compañías petroleras, por una parte, eran las descubridoras de los mismos y, por la otra, eran las arrendatarias hasta su agotamiento definitivo, éstas podían argüir que, en realidad, como descubridoras, se habían hecho copropietarias de los yacimientos, en una proporción definida por la tasa de regalía. Dicha tasa reflejaría la proporción del 'capital natural' que le correspondería al terrateniente, mientras que el resto – en general 7/8 o 5/6 – tendría que corresponder a los arrendatarios. Y, en efecto, este punto de vista se impuso, después de la Primera Guerra Mundial, en la Ley de Impuesto sobre el Ingreso, primero en el caso del petróleo, pero luego se extendió a todos los minerales. En definitiva, en 1932, a las compañías mineras y a los terratenientes se les concedió una deducción porcentual sobre el precio de mercado del mineral, como

²⁰ En castellano se usa la palabra 'renta' indistintamente para cualquier ingreso, es decir, como equivalente del término inglés *revenue*. Así, lo que llamamos aquí *Impuesto sobre el Ingreso*, en Venezuela se llama *Impuesto sobre la Renta*. Para prevenir confusiones, si no hablamos específicamente de Venezuela, utilizaremos más bien el término de Impuesto sobre el Ingreso como es usual en otros países.

contrapartida de su 'valor intrínseco'. Este porcentaje variaba entre 27,5% para el petróleo, y 5% para las piedras y arenas.²¹ De manera que la propiedad privada mineral no sólo se tradujo en una renta propietal muy significativa, sino que se le concedió un tratamiento fiscal privilegiado.

PRODUCCIÓN MÁXIMA

EUA ha sido históricamente, con creces, el país productor más importante del mundo. Pero como el petróleo es un recurso natural agotable y no renovable, era de esperarse que en algún momento alcanzara un nivel máximo de producción, lo cual ocurrió en 1970. Los EUA producían entonces 9,4 millones de barriles diarios (MMBD) de petróleo crudo. Importantes descubrimientos posteriores – Alaska, en primer lugar – apenas lograron frenar la caída. En cambio, una nueva tecnología – el *fracking* – sí logró revertir recientemente la tendencia, además de forma espectacular.



Es un hecho notable que, contrariamente al carbón británico, el máximo histórico de 1970 nunca llevó a un cuestionamiento de la propiedad privada de los minerales. Ello se explica porque si bien los terratenientes ciertamente cobran rentas y regalías, gracias a las reformas señaladas arriba, definitivamente no presentan un obstáculo mayor al desarrollo de la productividad. Los individuos afortunados cobran rentas y regalías contractualmente establecidas hasta el agotamiento de sus yacimientos, pero esto es todo. Cuestionar en estas condiciones la propiedad mineral privada, no sólo en el petróleo sino en la minería en general, simplemente no es una opción política en un país con la complejidad ideológica de los EUA.

I.4. CONCLUSIONES

La subordinación de los recursos naturales al capital se manifestó, indudablemente, en una reducción muy significativa de la importancia de la renta de la tierra dentro del ingreso nacional. Ello, no obstante, de negarse, teórica e ideológicamente, la posibilidad de una renta propietal, de manera que toda renta representaría una renta diferencial. En cuanto a la renta minera típica, la regalía, una renta propietal por excelencia, se le llegó incluso a interpretar como una manifestación de rentas diferenciales futuras; o, alternativamente, simplemente se negó que se tratara de una renta de la tierra, atribuyéndose el origen de la misma al yacimiento como 'almacén natural de mercancías' o 'capital natural'.

Para la comprensión cabal de la desaparición de la tierra como factor de producción en las

²¹ John Lichtblau y Dillard P. Spriggs: *The Oil Depletion Issue*, Nueva York, 1952. A partir de 1969, la legislación en la materia, en cuanto al petróleo, cambió significativamente. Se redujo el porcentaje aplicable, además de introducirse otras condiciones limitantes.

Ciencias Económicas modernas, es de mayor importancia tener presente el hecho que, en el proceso histórico de transformación del régimen terrateniente al régimen capitalista, a los terratenientes se le ofreció la oportunidad de convertirse en capitalistas, y a los capitalistas de convertirse en terratenientes. Los derechos de los terratenientes sobre los recursos naturales se convirtieron en propiedad privada, al mismo tiempo que se desalojó al siervo de la gleba lanzándolo al mercado como trabajador libre. Con la compra-venta de los derechos sobre la tierra se fue borrando la línea histórica de demarcación entre las clases terrateniente y capitalista y, con ella, la diferencia entre los conceptos de renta de la tierra y ganancia. Para el comprador de la tierra, sus ingresos – rentas agrícolas, urbanas o mineras por igual – se justificarían entonces por su 'inversión'.

La proposición de Ricardo de socializar la renta de la tierra mediante los impuestos, se encontró así envuelta en una intensa nube de humo. Los impuestos diseñados para este fin se volvieron tan circunstanciales y erráticos, como las interpretaciones de la renta de la tierra misma. En el caso de la minería en EUA, país capitalista por excelencia, la alianza objetiva entre el capital minero y los terratenientes, llevó incluso al extremo que estos últimos se vieron beneficiados por una reducción de la tasa de impuesto sobre el ingreso. No obstante, el régimen capitalista nunca pierde su disposición a enfrentarse a la propiedad privada territorial, a veces reformándola, pero también, si fuera preciso, nacionalizándola, cuando ella se convierte en una traba significativa al desarrollo de la productividad.

La tierra quedó sujeta, definitivamente, a la hegemonía del capital y, más aún, a su exclusivo dominio ideológico.

SEGUNDA PARTE

INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL Y TENENCIA DE LA TIERRA: *EL EJEMPLO DEL PETRÓLEO*

En el capítulo anterior, concluimos que, para el desarrollo del capitalismo, es esencial la subordinación de la tierra al capital, desde un punto de vista económico, político, social e ideológico. Ello implica, en la práctica, revestir la renta de la tierra con una apariencia de ganancia capitalista, y reducirla a niveles ‘tolerables’, so condición que la tenencia de la tierra no obstaculice seriamente el desarrollo de las fuerzas productivas.

En este empeño, el desarrollo del capitalismo en Gran Bretaña llevó a una política librecambista, de manera que la competencia internacional impusiera una baja de los precios agrícolas. Se reduciría así, el espacio de los excedentes extraordinarios y, por ende, de la renta de la tierra. La competencia de los productos provenientes de los países que más tarde se conocerían como ‘Tercer Mundo’, debilitaría el poder monopólico de los terratenientes británicos y, finalmente, de los terratenientes europeos en general.²² Desde luego, lo mismo se aplicaría a las industrias extractivas.

Para el desarrollo internacional del capitalismo era entonces de importancia mayor que, en este empeño de subordinar la tierra al capital, se garantizara de una u otra manera que estos países siguiesen fungiendo como proveedores de materias primas más baratas. Sin embargo, con el librecambio se internacionalizó la problemática de la subordinación de la tenencia de la tierra al desarrollo capitalista. En efecto, los países exportadores e importadores representarían diferentes jurisdicciones y, en el comercio internacional, los recursos naturales, convertidos en materias primas o como productos semielaborados, desempeñarían un papel central para los primeros. Podrían surgir así, dependiendo del caso concreto, excedentes extraordinarios internacionales significativos, y éstos – por fuerza de la competencia – se manifestarían bajo la jurisdicción de los países exportadores, y no de los países importadores. Por lo tanto, eran susceptible de convertirse en *rentas internacionales de la tierra*.

En otras palabras, las soluciones concebidas a nivel nacional para subordinar la tenencia de la tierra al capital, no eran aplicables a nivel internacional. La solución práctica a nivel nacional consistía, por una parte, en que el estado se apropiara, en la medida de lo posible de todos los excedentes extraordinarios y, en esta misma medida, redujera los niveles generales de los impuestos en el resto de la economía; por otra parte, en que el estado promoviera la competencia internacional para debilitar el poder de monopolio nacional de la clase terrateniente y, por ende, bajaran los precios. En cambio, tratándose de exportaciones, los excedentes extraordinarios internacionales apropiados y distribuidos nacionalmente por el país exportador, los pagarían, en definitiva, los países importadores. De manera que los contribuyentes del país exportador se beneficiarían, como propietarios comunes del recurso nacional, de una renta internacional de la tierra; en consecuencia, se beneficiarían de precios de exportación mayores.

²² Karl Kautsky: *Die Agrarfrage*, 1899.

Desde luego, ello en nada afecta la explotación de los recursos naturales destinados al consumo doméstico. Para esta parte de la producción primaria, sigue plenamente vigente lo que vimos en la Primera Parte. Pero no puede decirse lo mismo en cuanto a aquella parte de la producción destinada a la exportación. De manera que se produce aquí una división *cualitativa* entre los países importadores y exportadores. Los primeros, con la internacionalización del capital, siguen identificados de forma inmediata con su esencia propiamente capitalista, a saber, subordinar la tierra al capital; los últimos, en cambio, se ven beneficiados de una renta internacional de la tierra. Los primeros chocan con la división del globo en estados nacionales *territoriales*; en cambio, los últimos se benefician de tal división.

En lo que sigue, nos concentraremos en el caso del petróleo, el cual, por sí solo, como fuente de una renta internacional de la tierra ha superado en importancia, y con creces, a todos los demás recursos naturales en su conjunto. Su historia constituye, en su primera etapa, el ejemplo por excelencia del proceso de internacionalización del capital, y de su afán de subordinar el recurso natural a su diseño. Desde principios del siglo XX hasta los años 1970, los países importadores fueron esencialmente los países capitalistas desarrollados, y los países exportadores fueron esencialmente países pre-capitalistas del Tercer Mundo. A los EUA le correspondió un papel de primera importancia, tanto por el peso extraordinario de la industria petrolera en su desarrollo doméstico como por su ascenso a la primera potencia del mundo a raíz de la Primera Guerra Mundial. En la segunda etapa de esta historia, la de globalización del capital, todavía en pleno desarrollo, le correspondería un papel central a Gran Bretaña, tanto por su importancia histórica, como primera potencia colonial en el Medio Oriente, así como por el hecho de convertirse en el primer productor en el Mar del Norte, la nueva provincia petrolera que surgió precisamente en los años 1970.

II.1. RÉGIMEN PETROLERO FEDERAL: EUA

En la Primera Parte, para nuestros fines, bastaba con insistir en el compromiso entre el capital y la tierra en el sector petrolero, tal como se desarrolló históricamente en EUA en el siglo XIX, en condiciones de la propiedad mineral privada, pero con el capital como fuerza hegemónica. Sin embargo, este compromiso hubo de desplegarse a través de la compleja estructura federal estadounidense y de reservas indígenas, bajo la tutela del Ministerio del Interior en Washington, y de las igualmente complejas estructuras institucionales de tenencia de la tierra, coexistiendo la propiedad territorial privada con la pública, federal, estatal o tribal. Veamos entonces, en este caso, la problemática que presenta la tenencia de la tierra en el comercio interestatal e interregional.

Con la creciente importancia de la industria petrolera en el siglo XX surgieron estados federales y comunidades indígenas donde el petróleo, como fuente de una renta interregional de la tierra, adquirió una importancia muy significativa: por ejemplo, en los estados de Texas y Alaska, y en la reserva de los indígenas Osage. Aunque estas unidades políticas estaban investidas de diferentes niveles de soberanía, en lo económico prevaleció el capital como poder hegemónico y, en lo político, gracias a la estructura federal, predominaron los intereses de la mayoría de estados importadores. Así, el compromiso surgido del sector privado en el siglo XIX se mantuvo a lo largo del siglo XX y XXI, e incluso se extendió a tierras públicas y tribales. Los intereses privados de los terratenientes y de los arrendatarios, no dejaban otro

margen al interés público que no fuera un impuesto de separación a favor del terrateniente último, a saber, el estado respectivo. Pero obsérvese que, en cuanto al petróleo como fuente de una renta interregional de la tierra, para las regiones importadoras no hay diferencia entre la propiedad pública o privada en las regiones exportadoras. Si las rentas y regalías que pagan implícitamente con el precio del petróleo terminan en los bolsillos de terratenientes privados, o en el presupuesto de los estados o de las comunidades indígenas respectivas, igual tienen que pagarlas, sin que se beneficien de su distribución posterior.

No obstante, la política petrolera estadounidense fue determinada en todo momento en función de su industria petrolera *nacional*, y de su *internacionalización*. Bajo el poder hegemónico del capital, el régimen petrolero se siguió modernizando respondiendo al desarrollo del conocimiento científico, en el área de la geología, y a las necesidades técnicas derivadas de las profundidades crecientes de los pozos. Así, se permitió a los estados exportadores unirse, con el apoyo del poder federal, en aras de estabilizar los precios en nombre de una política petrolera conservacionista. Para cada pozo se determinó una tasa de explotación de máxima eficiencia. Luego, con el fin de estabilizar los precios, los estados tendrían la autoridad de limitar la producción de los pozos de más alta productividad, mientras que a los pozos marginales siempre se les permitiría seguir produciendo a su plena capacidad, ya de por sí reducida. De manera que los precios domésticos estadounidenses habrían de basarse sobre los costos de producción de los pozos marginales, y la renta propietal usual, representada emblemáticamente por las tasas de regalía de un octavo y de un sexto.

El control de producción estatal se creó en los años 1930. Al mismo tiempo, en un proceso paralelo, las siete compañías petroleras internacionales más grandes, de las cuales cinco eran estadounidenses, formaron el Cártel Internacional del Petróleo,²³ el cual habría de regular la producción en el mercado mundial sobre la base de su control, mediante concesiones, de las tierras petrolíferas más ricas entonces conocidas, en Venezuela y en el Medio Oriente.²⁴ Este Cártel iba a cooperar informalmente con las autoridades estadounidenses para igualar los precios internacionales del petróleo a los precios domésticos.

Sin embargo, por una parte, EUA se convirtió definitivamente en un país importador neto de petróleo en 1947; por la otra, el Cártel Internacional del Petróleo se fue debilitando después de la Segunda Guerra Mundial y, para 1959, ya no estaba en condiciones de mantener los precios internacionales al nivel estadounidense. El gobierno federal completó entonces el control estatal de producción con un sistema de cuotas de importación para proteger la producción de los numerosísimos pozos marginales.

Los precios internacionales empezaron a bajar, y siguieron bajando hasta 1970. Ello constituyó la causa inmediata para que los países exportadores más importantes se unieran en un tratado internacional, fundando en 1960 la OPEP. Al cambiar la coyuntura en el mercado mundial a partir de 1970, la OPEP aprovechó para empujar los precios

²³ SONJ, Socony, Stancal, Gulf, Texaco, British Petroleum (entonces Anglo-Persian) y Royal Dutch Shell. Las dos primeras conforman en el presente ExxonMobil; las tres últimas, Chevron.

²⁴ Además de prevalecer fuera de EUA la propiedad pública del recurso natural, la cual de por sí garantizaba una productividad mayor.

internacionales a niveles muy superiores a los precios domésticos estadounidenses. Así, EUA se vio finalmente forzado, en 1973, a poner fin al sistema de cuotas de importación, y permitir, de ahora en adelante, la producción de acuerdo con las tasas de máxima eficiencia.

II.2. RÉGIMEN CONCESIONARIO, COMPAÑÍAS PETROLERAS INTERNACIONALES Y ESTADOS TERRITORIALES²⁵

Fuera de los EUA, la industria petrolera internacional se desarrolló, desde principios del siglo XX y hasta los años 1970, sobre la base tradicional de concesiones. Por capricho de la naturaleza, las tierras petrolíferas más ricas se encontraron en países del Tercer Mundo: países de economías pre-capitalistas, débiles, dependientes, sometidos a regímenes semi-coloniales y coloniales. Las exportaciones petroleras de estos países iban a generar excedentes extraordinarios internacionales muy significativos, no sólo en términos relativos a la cuantía de las inversiones realizadas por las compañías petroleras internacionales, sino también en términos relativos al Producto Interno Bruto (PIB) de las economías nacionales correspondientes.

El poder hegemónico del capital internacional sobre el régimen concesionario, se basó en la estructura internacional de poder conformada por los países capitalistas desarrollados; y, en definitiva, eran ellos quienes iban a ser los países importadores relevantes. En cuanto a la propiedad territorial, sólo en México se encontraron con la propiedad privada del recurso natural, la cual se había impuesto durante el gobierno de Porfirio Díaz, siguiendo el ejemplo de los vecinos estadounidenses. Ello llevó luego a una alianza contrarrevolucionaria entre los terratenientes petroleros mexicanos y las compañías petroleras internacionales – británicas y estadounidenses – las cuales, aparte de arrendatarias, también se habían convertido en grandes propietarias de tierras petrolíferas. Conjuntamente, se opusieron a la Constitución de 1917, con la cual la Revolución Mexicana restableció la propiedad pública de los hidrocarburos. Esta alianza contra-revolucionaria se prolongó por dos décadas, hasta 1938, cuando el gobierno del General Lázaro Cárdenas, le puso fin con la nacionalización de aquellas compañías petroleras internacionales que se rehusaron a reconocer la soberanía jurisdiccional del país.²⁶ EUA y GB impusieron entonces un embargo petrolero contra México. Sin embargo, si bien este país había sido el mayor exportador del mundo al terminar la Primera Guerra Mundial, para 1938 sus exportaciones ya eran de poca significación.

En Venezuela, en cambio, siempre se mantuvo la propiedad pública de los yacimientos, al igual como en todos los países exportadores del Medio Oriente. Pero había diferencias fundamentales entre, por una parte, México y Venezuela, países latinoamericanos que se liberaron de la dominación imperial española durante las primeras décadas del siglo XIX; y, por la otra, los países del Medio Oriente, donde la lucha por la independencia nacional data del siglo XX (primero contra el imperialismo turco, alemán y británico; y luego de la Primera Guerra Mundial y la derrota del Imperio Turco y Alemán, contra el imperialismo británico, francés y estadounidense). Así, en el Medio Oriente, la estructura de poder internacional era todavía esencialmente colonial o semi-colonial, y es sobre esta base, que las compañías

²⁵ Mommer, ob. cit.

²⁶ Concretamente se trataba de un laudo de la Corte Suprema de Justicia referente a un conflicto laboral.

petroleras internacionales respectivas obtuvieron sus grandes concesiones.

II.2.1. VENEZUELA: EXCLUSIVA JURISDICCIÓN NACIONAL Y SOBERANÍA IMPOSITIVA²⁷

La minería en Venezuela estaba sujeta, desde 1784, a las Ordenanzas de Minería de Nueva España, en las cuales se reservaban los minerales, “bitúmenes o jugos de la tierra” incluidos,²⁸ a la Corona. La existencia de hidrocarburos en el territorio nacional era bien conocida, en el Oeste por sus emanaciones superficiales alrededor del Lago de Maracaibo, y en el Este por el Lago de Guanoco. Sobre la base de estas Ordenanzas, se otorgaban concesiones al capital minero interesado, sujetándolas a ciertos tributos. Con la Independencia, el Libertador Simón Bolívar convalidó las Ordenanzas mediante un Decreto emitido desde Quito en 1829, sustituyéndose, desde luego, la ‘Corona’ por la ‘República’. Luego, la República fue desarrollando sus propios Códigos y Leyes de Minas orientándose, hacia fines del siglo XIX, por la legislación más moderna de la época: la legislación francesa.

Las primeras cuatro concesiones petroleras de importancia futura se otorgaron en 1907, sobre la base de la Ley de Minas de 1905. Estaban sujetas a la exclusiva jurisdicción nacional “sin que en ningún caso ni por ningún motivo den lugar a acción diplomática ni a reclamación internacional”.²⁹ Además, si bien los *impuestos mineros* definidos por la Ley de Minas y en el título de concesión, se consideraban derechos adquiridos, no era el caso en cuanto a los *impuestos generales*, en aquella época esencialmente los derechos arancelarios de importación. El Ejecutivo, ciertamente, estaba facultado de eximirlos, pero a su sola discreción, siempre y cuando las importaciones correspondientes estuvieran relacionadas directamente con el propósito de la concesión.

Las áreas de exploración concedidas eran muy extensas. Pero la duración del plazo de exploración se limitó a pocos años. Luego, las concesionarias tendrían que escoger parcelas de producción de una extensión máxima de 200 ha cada una, sujetas a un impuesto superficial de dos Bs/ha y un impuesto de explotación de cuatro Bs/t.³⁰ El impuesto superficial garantizaría que la concesionaria renunciaría, al final del período de exploración, al área en la cual no estuviese interesada seriamente. El plazo total de estas concesiones era de un máximo de cincuenta años.

Renunciando a la Soberanía Impositiva

Estas primeras concesiones las otorgó el gobierno del General Cipriano Castro. En diciembre de 1908, Castro fue derrocado por el General Juan Vicente Gómez, contando con el apoyo de la flota estadounidense. Gómez, en 1909, promulgó un nuevo Código de Minas, estableciendo que “todo título de concesión minera reviste el carácter de contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y el concesionario, respecto a los derechos y obligaciones establecidas por la presente Ley, inclusive los impuestos”.³¹ Además, en la Exposición de Motivos de este

²⁷ Véase Bernard Mommer: *La Cuestión Petrolera*, 1988; Irama Mommer y Carlos Luis García: “El régimen concesionario del petróleo venezolano: aspectos jurídicos, institucionales y políticos”, por publicarse. Todos los documentos citados aquí se encuentran en el apéndice digital de este último trabajo.

²⁸ Rufino González Miranda: *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*, Caracas 1958; p.33.

²⁹ Ley de Minas de 1905, art.6.

³⁰ La paridad (oro) del Bolívar era 5,20 Bs/US\$.

³¹ Código de Minas de 1909, art.23. Subrayado nuestro.

Código, se hizo constar que los concesionarios tendrían que pagar simplemente impuestos, al igual que todos los demás entes económicos, y los impuestos mineros no representarían otra cosa que el equivalente correspondiente en este caso específico. Dicho de otra manera, *los concesionarios no habrían de pagar por el recurso natural*.

A los concesionarios se les eximió, definitivamente, de los derechos arancelarios de importación, y los impuestos mineros se redujeron a la mitad. Luego, con el Código de Minas de 1910, del mismo tenor, se les ofreció a los viejos concesionarios la opción de acogerse al mismo, y así lo hicieron. Todas las concesiones basadas en este Código terminarían finalmente en manos de la Royal Dutch Shell. Sobre la base de estas concesiones Venezuela se convirtió, en 1917, en un país exportador, y el petróleo se convirtió entonces, *objetivamente*, en una fuente de una renta internacional de la tierra.

De la Referencia Francesa a la Referencia Estadounidense

Con la Primera Guerra Mundial todavía en curso, y los EUA convertidos – en retrospectiva, *pasajeramente* – en un país importador, se hicieron presentes en Venezuela las compañías petroleras estadounidenses. Compitiendo con los intereses británicos y holandeses, ya establecidos, ofrecieron rentas y regalías superiores a los impuestos definidos por el Código de Minas de 1910. En seguida, el gobierno venezolano abandonó la referencia francesa y se reorientó por la estadounidense, con sus raíces en la propiedad privada, y con ello asumió, *subjetivamente*, el petróleo como fuente de una renta internacional de la tierra. Se desarrolló entonces una legislación específica de hidrocarburos.

Dicha legislación culminó en 1920, con la primera Ley de Hidrocarburos. Las rentas y regalías se acercaron a las condiciones usuales de arrendamientos en tierras públicas en los EUA, aunque la legislación venezolana seguiría refiriéndose siempre a *impuestos* superficiales y a *impuestos* de explotación. Le siguieron, en rápida sucesión, otras dos Leyes de Hidrocarburos, en 1921 y 1922. La última ofreció de nuevo a los viejos concesionarios la posibilidad de convertir sus títulos a la misma, además de reducir los niveles de rentas y regalías, en comparación con la Ley de 1920, a la mitad. Esta opción la aprovecharon todos los concesionarios que detentaban títulos obtenidos desde 1918.

Las Leyes de Hidrocarburos posteriores, hasta 1935 cuando murió el General Juan Vicente Gómez, sólo conocieron modificaciones menores. De manera que nos podemos limitar aquí a resumir brevemente la Ley de Hidrocarburos de 1922. Las concesiones de exploración y subsiguiente explotación tenían un plazo de 40 años y una extensión máxima de 10 mil ha. Al terminar el período de exploración de tres años, el área tenía que reducirse a la mitad, divididas en parcelas de 200 ha, pagando una renta superficial de uno a dos Bs/ha. El impuesto de explotación (regalía), era de 10% en tierra firme, pero sólo de 7,5% en áreas sumergidas, por ser éstas entonces de más difícil explotación.³² Las áreas renunciadas iban a sacarse posteriormente a licitación, con la posibilidad de obtenerse mayores rentas y regalías; de hecho, en estas licitaciones se lograron tasas de regalía hasta de 15%. Por lo demás, *las Leyes de Hidrocarburos, en el período considerado, seguían renunciando a la soberanía impositiva*

³² Prudentemente, los impuestos de explotación tenían mínimos garantizados, de 2,00 Bs/t y 1,50 Bs/t, respectivamente. Tales mínimos se activaron en varias oportunidades entre 1931 y 1933.

del estado para toda la duración de las concesiones.

En lo esencial, las concesiones otorgadas a partir de 1918 terminaron en manos de las grandes compañías petroleras estadounidenses, y más específicamente de la Standard Oil of New Jersey (SONJ, hoy ExxonMobil) y de la Gulf Oil (hoy Chevron). En 1928, Venezuela se convirtió en el primer país exportador de petróleo, posición que iba a mantener hasta 1970.

REFORMA PETROLERA DE 1943

Cuando el General Juan Vicente Gómez llegó al poder en 1908, Venezuela era uno de los países más pobres de América Latina; cuando murió en diciembre de 1935, ya Venezuela era un país petrolero próspero. Y, desde luego, también políticamente se fue desarrollando rápidamente; en 1936 se fundaron los primeros partidos políticos modernos.

En cuanto al petróleo, cobraron fuerza las voces que se opusieron a la exoneración general de los concesionarios de los derechos arancelarios de importación. Pero cuando el gobierno intentó proceder en este sentido, las compañías petroleras internacionales recurrieron al Tribunal Supremo de Justicia (entonces Corte Federal y de Casación) en defensa de lo que consideraron ‘derechos adquiridos’, donde prevalecieron. Sin embargo, las compañías petroleras internacionales sí estaban sujetas a la soberanía impositiva en sus respectivos países de origen – EUA, GB y Holanda – y, en particular, al impuesto sobre el ingreso, el cual no solamente se hacía cada vez más importante, sino que también se *aplicaba a sus ganancias en Venezuela*. El gobierno venezolano estaba al tanto de esta situación y la consideraba intolerable. Más generalmente, el Ministro de Fomento (entonces responsable del petróleo), ya en 1938 resumía la política petrolera en estas 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”.³³

Frente a su derrota en la Corte, el gobierno decidió suspender el otorgamiento de nuevas concesiones. Además, encomendó un estudio sobre los defectos legales que pudieran tener algunas concesiones de importancia; en total, entre 1907 y 1938, se habían otorgados alrededor de ocho mil concesiones. Sobre este trasfondo, el Presidente Isaías Medina Angarita anunció, en julio de 1942, la intención del gobierno de proceder a una reforma petrolera integral. Aunque la SONJ primero se negó rotundamente a renegociar sus concesiones, finalmente tuvo que ceder por órdenes de Washington. El gobierno estadounidense no estaba dispuesto a arriesgarse en Venezuela, en plena Segunda Guerra Mundial,³⁴ a una debacle como la que se había producido en México apenas cuatro años antes.³⁵ Más aún, el gobierno estadounidense envió dos de sus expertos para asistir al gobierno venezolano en la elaboración de la reforma.

Impuestos Mineros (Rentas y Regalías)

La Reforma Petrolera de 1943 consistió, primero, en una nueva Ley de Hidrocarburos, la cual

³³ Manuel R. Egaña: *Memoria del Ministerio de Fomento*, 1939, p. XI. Destacado en el original.

³⁴ En 1942, submarinos alemanes hundieron cargamentos de petróleo venezolano y bombardearon la refinería de Curazao.

³⁵ En 1941, forzado por las circunstancias internacionales, EUA llegó a un arreglo con el gobierno mexicano con respecto a las nacionalizaciones de 1938.

recogía las mejores prácticas en tierras federales en los EUA, además con los impuestos mineros (rentas y regalías) a los niveles usuales correspondientes. En particular, la regalía³⁶ usual se fijó en un sexto y el impuesto superficial en cinco Bs/ha.³⁷

La Ley les ofreció a las viejas concesionarias la opción de acogerse a la misma, otorgándoseles nuevos títulos con un término de cuarenta años, saneados de una vez de todas las fallas que pudieran haber tenido (*'borrón y cuenta nueva'*). Todas ellas lo hicieron. Aceptaron así un aumento inmediato de los impuestos mineros. Por ejemplo, el impuesto de explotación, ahora de 16,67%, en 1942 había promediado sólo un 9,3%.

Soberanía Impositiva

En cuanto a los *impuestos generales*, la Ley de Hidrocarburos de 1943, reafirmó, como era usual, la vigencia de los *impuestos mineros* para toda la duración del título de concesión. Pero en cuanto a los derechos arancelarios de importación, el Ejecutivo estaba de nuevo, como en la Ley de Minas de 1905, *facultado* de eximir a los concesionarios, a su entera discreción, siempre y cuando las importaciones correspondientes estuvieran relacionadas directamente con el propósito de la concesión.³⁸

Por lo demás, la Ley declaró categóricamente que "*los concesionarios pagarán todos los impuestos generales, cualquiera que sea su índole, y también pagarán por los servicios que les sean prestados las tasas, contribuciones y retribuciones legales*".³⁹ Así, las concesiones quedaron sujetas, en particular, a la novísima Ley de Impuesto sobre la Renta (Ingreso), la cual había entrado en vigencia el 1º de enero de 1943. Por lo pronto, la tasa aplicable al sector petrolero era del 12%. Esta tasa era equivalente a la tasa efectiva en los EUA antes de la Segunda Guerra Mundial. Dada la legislación sobre doble tributación, el resultado sería que las compañías petroleras estadounidenses dejarían de pagar el monto correspondiente en EUA; más tarde, GB y Holanda iban a seguir las mismas pautas.

Sin embargo, las compañías petroleras internacionales insistieron – hasta el último momento – que al párrafo citado le siguiera la coletilla "*que repercutan de manera igual en todas las empresas*".⁴⁰ Intentaron así, en vano, de limitar la soberanía impositiva al nivel correspondiente a la economía no-petrolera.

INDUSTRIALIZACIÓN DEL PETRÓLEO

Entre 1918 y 1932, Shell y SONJ construyeron grandes refinerías en las islas holandesas de Curazao y Aruba, ubicadas frente a las costas venezolanas, para refinar su producción venezolana. Para los promotores de la Reforma Petrolera de 1943, ésta era una situación inaceptable. Exigieron a las dos compañías, por una parte, la construcción de grandes refinerías en Venezuela, dentro de cinco años una vez terminada la guerra y, por la otra, que no siguieran expandiendo su capacidad de refinación en estas islas. Este punto fue

³⁶ Prudentemente, la Ley fijó precios fiscales mínimos, equivalentes al promedio de los precios de mercado de los años previos a la Segunda Guerra Mundial.

³⁷ La paridad (oro) del bolívar, luego de la devaluación del dólar en 1934, era de 3,09 Bs/US\$.

³⁸ Ley de Hidrocarburos de 1943, art.58.

³⁹ Ob. cit., art.46.

⁴⁰ Manuel R. Egaña y Rafael Pizani: "Informe que presentan al Presidente de la República, acerca del Proyecto de Ley de Petróleos", Caracas 6 de enero de 1943. Archivo personal de Manuel R. Egaña.

sumamente controversial, y fue el último sobre el cual se llegó a un acuerdo, solamente después que el gobierno venezolano amenazara con suspender las negociaciones y tomar medidas unilaterales.

Nuevas Rondas de Licitación

Las compañías petroleras internacionales aprovecharon la renovación de todas las concesiones para reorganizarse. La SONJ agrupó sus concesiones en la Creole; la Royal Dutch Shell en la Shell de Venezuela; mientras que la Gulf (hoy parte de Chevron) ya estaba organizada en la Mene Grande. En 1943, estas tres grandes compañías controlaban el 58,7%, el 28,8% y el 8,7% de la producción nacional respectivamente; en total, un 95,2%. Más aún, la SONJ y la Shell habían adquirido, entre 1936 y 1937, una participación de 25% – cada una – en la Mene Grande, la cual fungía como su centro de coordinación en Venezuela; este arreglo era parte del montaje del Cártel Internacional del Petróleo.

Sin embargo, el gobierno de Medina Angarita consideraba la cartelización de los concesionarios contrario al interés nacional, puesto que la competencia entre ellas, como aspirantes a concesiones, era un elemento esencial para obtener una renta de la tierra que reflejara las condiciones de mercado. De allí que, por una parte, la Ley de Hidrocarburos de 1943 declarara a los oleoductos como servicio público, para garantizar el acceso al mercado a las pequeñas compañías. Por la otra, en las nuevas rondas de licitación de concesiones que siguieron a la Reforma, el gobierno estimuló la participación de compañías competidoras. En las rondas de 1944/5, se obtuvieron tasas de regalía hasta de un tercio, y los bonos sumaron 180 millones de Bs. En cuanto a la superficie, las áreas concedidas hasta entonces, sumaban 7,1 millones de ha, reduciéndose con la Reforma, para 1943, a 5,5 millones. Ahora, en 1944/5, se licitaron 6,3 millones de ha. El total llegó así, en 1945, a 11,7 millones de ha. Luego ese total se redujo, para 1955, de conformidad con la Ley y por la presión económica del impuesto superficial, a 5,9 millones de ha. La participación de las tres grandes compañías petroleras en la producción nacional, se había reducido para entonces a 88,4%.

Además, en caso de llegar la producción a niveles significativos, refinar en Venezuela, y no en su vecindario inmediato, fue también una de las condiciones en las nuevas rondas de licitación en 1944/5. Sin embargo, los embajadores de EUA, GB y Holanda pidieron una audiencia al Presidente Medina, objetando que esta condición atentaba contra la libertad de comercio. El Presidente Medina ordenó la suspensión inmediata de las licitaciones en marcha, y sólo volvió a activarlas luego que los embajadores en cuestión revocaron su protesta.

Las últimas rondas de licitación de concesiones tuvieron lugar, en 1956/7, bajo el gobierno del General Marcos Pérez Jiménez. Se otorgaron 821 mil hectáreas al mejor postor, obteniéndose tasas de regalía de hasta 25,5%, y los bonos totalizaron 2,2 mil millones de Bs. La participación de las tres grandes compañías en la producción siguió bajando, hasta un 80% en 1970. Y esta vez, al margen de la licitación, el gobierno comprometió algunas de las nuevas concesionarias con el desarrollo de una industria petroquímica nacional.

SOBERANÍA NACIONAL TERRITORIAL

La Reforma Petrolera de 1943 puede resumirse en que las concesionarias en Venezuela pagarían las mismas rentas, regalías e impuesto sobre la renta (ingreso) que en EUA; y las

concesiones se iban a adquirir mediante un proceso de licitación siguiendo las mismas pautas estadounidenses. Sin embargo, el régimen petrolero estadounidense se había desarrollado bajo el poder hegemónico del capital, y sobre el trasfondo de la propiedad mineral privada; en Venezuela, en cambio, se había impuesto por el estado nacional *territorial – terrateniente único – y soberano*.

Pero la idea de un estado terrateniente y soberano era inaceptable para el gobierno estadounidense y las compañías petroleras internacionales. Así, los dos asesores gubernamentales estadounidenses, en un memorándum al gobierno venezolano, sentenciaron tajantemente que:

...una regalía de un sexto 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.⁴¹

No obstante, en plena Segunda Guerra Mundial no tuvieron otra opción que aceptar la nueva Ley. Pero al mismo tiempo, ya estaban buscando vías y medios para socavarla. En lo inmediato, lograron dejar como seña, una referencia a ese reparto 50:50, en la Exposición de Motivos de la Ley de Hidrocarburos:

Según los numerosos y esmerados cálculos hechos, ese 16 ⅔% sobre la explotación, junto con los demás impuestos, equivale, en nuestro país, aproximadamente, por término medio, al 50% de los beneficios de la industria extractiva del petróleo.

Por lo demás, este párrafo estaba aislado, sin conexión alguna con el texto de la Ley. Ahora bien, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, un golpe cívico-militar derrocó al gobierno del General Medina Angarita. Le siguió, en 1948, el primer gobierno elegido democráticamente, presidido por Rómulo Gallegos del partido Acción Democrática. Y no obstante que se había aumentado la tasa del impuesto sobre la renta (ingreso) aplicable en 1946 de 12% al 28,5%, del todo de acuerdo con el desarrollo del impuesto sobre el ingreso en EUA, la participación fiscal total del gobierno venezolano – la suma de las rentas, regalías e impuestos sobre la renta – se encontraba, ya desde 1946, ligeramente por debajo de 50%, en el caso de las dos concesionarias más importantes, la Creole y la Shell de Venezuela. Ello, por una parte, porque disponían de las mejores concesiones y, por la otra, debido a que los precios en la post-guerra se duplicaron. De 1943 a 1945, en cambio, habían estado por encima de 50%.

El gobierno recurrió entonces al Congreso Nacional, proponiendo otra reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta (Ingreso), creando un Impuesto Adicional de 50%. Si la suma de las rentas, regalías, y del impuesto sobre la renta (ingreso) fuese menor al 50% de los beneficios netos, se aplicaría a la diferencia correspondiente. De manera que la participación fiscal total del estado se igualaría finalmente a las ganancias netas de las compañías.⁴² *Ahora bien, la Creole y la Shell se comprometieron a pagar ese Impuesto Adicional, voluntariamente, de*

⁴¹ Arthur A. Curtice y Herbert Hoover Jr.: Memorándum del 02/01/1943. Archivo personal de Manuel R. Egaña.

⁴² Sin embargo, el Impuesto Adicional de 50% sólo se aplicaría si las ganancias de las compañías estuvieran por encima del 15% de su patrimonio. Ley de Impuesto sobre la Renta de 1948, artículo 31.

*forma retroactiva para los años 1946 y 1947, y ello sobre la base de cumplir así con la esencia de la Reforma Petrolera de 1943.*⁴³

Indudablemente, el reparto 50:50 del excedente económico tenía un poder ideológico y político sugestivo de un reparto intrínsecamente justo, aunque carecía de cualquier fundamento económico. En lo económico, el criterio decisivo es la cuota de ganancia del arrendatario, después de pagar las rentas y regalías, y los impuestos generales.

Ahora bien, precisamente debido a la existencia del impuesto sobre el ingreso, en Venezuela se disponía de toda la información necesaria para estimar, con mucha precisión, la cuota de ganancia de las compañías, la cual, en 1957, era de 32% sobre su inversión neta (incluido la inversión en el transporte y la refinación). Es decir, en términos ricardianos, la renta de la tierra del estado venezolano era muy baja ya que, en general, la expectativa de una cuota de ganancia de 20%, se considera suficiente para atraer la inversión extranjera en la exploración y producción de petróleo en los países exportadores. Así, en diciembre de 1958, gobernando de nuevo una Junta cívico-militar, enfrentada a una aguda crisis fiscal, ésta recurrió a otra reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta (Ingreso), por decreto y sobre la base de sus poderes extraordinarios. Con esta reforma, anunciada sorpresivamente, la tasa máxima aplicable al sector petrolero pasó del 28,5% al 47,5%. La participación del estado ahora siempre superaría el 60%.

El Presidente de la Creole, en una carta dirigida al Ministro de Minas e Hidrocarburos (creado en 1950), manifestó su desconcierto, y pidió que el gobierno reconsiderara la reforma amenazando con represalias. En su respuesta, el Ministro se refirió a la medida como un “acto de soberanía”, que se había tomado “después de cuidadoso y detenido estudio”, el cual se mantendría íntegramente.⁴⁴ Sin embargo, el Presidente de la Creole insistió, en declaraciones hechas a la prensa, en que:

No se ha dado ninguna consideración a nuestros derechos adquiridos y se han ignorado las obligaciones morales, si no legales, de negociar este cambio entre las partes interesadas...⁴⁵

El Ministro le contestó públicamente el mismo día:

Con respecto a las declaraciones formuladas en la mañana de hoy... por... [el Presidente de] la Creole..., juzgo que la reforma tributaria promulgada..., 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.⁴⁶

La tasa máxima del impuesto sobre la renta (ingreso) de 47,5%, era significativamente mayor

⁴³ Véase *Fortune*, febrero de 1949: "Creole Petroleum: Business Embassy". – Por otra parte, el Impuesto Adicional era cuantitativamente insignificante. La participación fiscal, para 1946 y 1947, sumó 383 millones US\$; los pagos retroactivos de Creole y Shell de Venezuela para estos años sumaron apenas 6,2 millones US\$. Vallenilla, ob. cit., p.200.

⁴⁴ Carta del Ministro Julio Díez a H. W. Haight, Presidente de la Creole, fechada el 23 de diciembre de 1958.

⁴⁵ *El Nacional*, 23/12/1958.

⁴⁶ Ministerio de Minas e Hidrocarburos: *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*, pp. VII-VIII. Paréntesis nuestro.

que la tasa efectiva correspondiente en EUA, por reconocerse en este país a los yacimientos como un 'capital natural', el cual, por agotarse, se depreciaba. Si bien la tasa máxima del impuesto sobre el ingreso en EUA era entonces generalmente de 52%, en la producción de hidrocarburos sólo llegaba a 37,7%. Pero el gobierno venezolano había decidido dejar atrás las pautas estadounidenses recurriendo a sus derechos soberanos como estado terrateniente.

II.2.2. MEDIO ORIENTE: ARBITRAJE INTERNACIONAL Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DE LAS NACIONES CIVILIZADAS

IRÁN (HASTA 1931)

La más antigua de las concesiones importantes en el Medio Oriente fue otorgada en 1901 por Irán (entonces Persia) a un ciudadano británico. Irán estaba entonces dividido en dos áreas de influencia imperial: en el norte Rusia, y en el sur Gran Bretaña. La concesión cubría toda el área sur, de 1,3 millones km², por un plazo de 60 años. Además, se le concedió el monopolio del transporte de hidrocarburos sobre toda ella.

Aparte de un bono inicial de 20 mil UK£ (entonces 97 mil US\$), y un paquete de acciones en la compañía que iba a explotarla, igualmente de 20 mil UK£, el único pago relevante fue una participación en la ganancia de 16%. Por lo demás, *a la concesionaria se le garantizó estabilidad fiscal para toda la duración de su título*. Y, más aún, la base legal de la concesión se limitaba al título,⁴⁷ y *cualquier disputa estaría sujeta al arbitraje internacional basado en los principios de derecho comunes a ambas partes y en los 'principios generales del derecho de las naciones civilizadas'*.

El primer descubrimiento significativo se produjo en 1908, y llevó a la fundación de la Anglo-Persian Oil Company (APOC; luego Anglo-Iranian Oil Company: AIOC; y finalmente British Petroleum: BP). En 1914 – en vísperas de la Primera Guerra Mundial – el gobierno británico adquirió una participación mayoritaria en la compañía.⁴⁸ Ya se había hecho obvia la importancia del petróleo para las industrias modernas y, en particular, para la flota británica.

IRAK (HASTA 1932)

A principios de 1914 los intereses alemanes, británicos y holandeses, habían acordado solicitar conjuntamente concesiones en el Imperio Turco y no competir entre sí, para lo cual se organizaron en la Turkish Petroleum Company (TPC). A mediados del año 1914, ella obtuvo del gobierno turco la promesa de una concesión en el territorio iraquí. Luego del colapso del Imperio Turco, la TPC sostuvo que de todas maneras aquella promesa seguía siendo vinculante para Irak, ahora un mandato británico, y la participación alemana se traspasaría a manos francesas. Sin embargo, por ser EUA una de las potencias victoriosas, el gobierno estadounidense reclamó que también a sus compañías petroleras internacionales les correspondería una participación en la TPC.

Los intereses europeos habían ofrecido originalmente al gobierno de Irak una participación accionaria de 20%; en cambio, los intereses estadounidenses propusieron una regalía de un octavo. A final de cuentas, el arreglo fue un pago de una regalía fija de cuatro chelines (oro)

⁴⁷ La primera ley de minas en Irán – y en el Medio Oriente en general – se iba a promulgarse apenas en 1957.

⁴⁸ En cambio, en Venezuela – como en toda América Latina – no se les permitía a las compañías extranjeras estatales adquirir concesiones.

por tonelada,⁴⁹ la cual, supuestamente representaría, al nivel de los precios entonces imperantes, el equivalente de una regalía de un octavo. Con una renta fija por tonelada, las compañías petroleras sólo tendrían que informar al gobierno iraquí de los volúmenes producidos, pero no de los precios; y cuanto más ignorante fuera el dueño del recurso natural, mejor para ellas. Con mayor razón, las compañías petroleras internacionales descartaron la opción de una participación accionaria gubernamental iraquí.

La concesión se otorgó finalmente en 1925. Empero, cabe destacar como hecho notable que, en cuanto a los impuestos generales, el título de concesión establecía que la TPC tendría que pagarlos igual que todos los demás agentes económicos:

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 gobierno, de los Municipios o de las autoridades portuarias, que aquéllos que se imponen de vez en cuando y usualmente a otras empresas industriales o sus propiedades, privilegios y sus empleados.⁵⁰

Este arreglo no era del agrado de las compañías. La existencia de semejante cláusula se explicaba por el complejo proceso de negociación en torno a esta concesión; aparte de la participación de las compañías petroleras internacionales, en competencia entre sí, también se involucraron los gobiernos, británico, francés y estadounidense. De hecho, sólo se llegó a un acuerdo definitivo, en 1928, en cuanto a las participaciones en la TPC, la que ahora se renombró Iraq Petroleum Company (IPC): 23,75% para BP, Royal Dutch Shell y la Compagnie Française des Pétroles (CFP, entonces una compañía estatal; hoy Total, una compañía privada), además de 11,875% para la Standard Oil of New Jersey y Standard Oil of New York. El 5% restante iba a corresponder a un intermediario. Pero una vez que la IPC obtuvo un control firme sobre la concesión, insistió en renegociar esa cláusula, según la cual estaría sometida a los impuestos generales del sector no petrolero. Finalmente, *el gobierno de Irak garantizó, en 1931, estabilidad fiscal al concesionario para los restantes 69 años del plazo de la concesión a cambio de un pago contractual adicional alrededor de cuatro peniques por tonelada.*⁵¹ Además, se acordó una *renta de demora*, el mínimo a pagar anualmente antes que la producción alcanzara niveles significativos, de 400 mil UK£ (oro).⁵² El año siguiente, en 1932, Gran Bretaña concedió a Irak su independencia. Las exportaciones se iniciaron en 1935.

La base legal de la concesión se limitaba a su título, y toda disputa estaría sujeta al arbitraje internacional sobre la base de los principios de derecho comunes a ambas partes, y los 'principios generales del derecho de las naciones civilizadas'.

IRÁN (1931-1933)

Mientras tanto, Irán, con una sola e inmensa concesión en manos de la compañía británica estatal, era todavía el único país productor de petróleo en el Medio Oriente. La participación

⁴⁹ Aproximadamente 0,13 US\$/b. La transformación de toneladas a barriles no es del todo trivial, ya que representan, respectivamente, medidas de peso y de volumen.

⁵⁰ Citado en George W. Stocking: *Middle East Oil*, 1971; p.132.

⁵¹ Compárese con la posterior evolución en Venezuela, entre 1943 y 1948, del *fifty-fifty*.

⁵² Entonces equivalentes a 1,9 millones US\$.

fiscal acordada a principios del siglo, era modesta en comparación con lo recién acordado con el vecino Irak. Peor aún, en 1931 la British Petroleum producía 5,73 millones de toneladas (aproximadamente 115 MBD), pero la participación fiscal del gobierno iraní – en medio de un mercado mundial de petróleo en aguda recesión – llegaba apenas a 310 mil UK£ (1,5 millones US\$). Ese mismo año, en Irak, la IPC pagó una ‘renta de demora’, sin producir todavía una sola gota de petróleo, de 400 mil UK£ (1,9 millones US\$). El gobierno iraní canceló entonces la concesión, otorgada en 1901 por un término de 60 años y, en medio de una confrontación internacional mayor, la renegoció y volvió a otorgarla en 1933, nuevamente por un término de 60 años, pero con un área reducida a 260 mil km². En la renegociación estaba muy presente la referencia a la concesión iraquí.

En cuanto al resultado, bastante complejo, basta aquí referirnos a la regalía por tonelada de cuatro chelines (oro). Empero, a la fecha en que la concesión se volvió a otorgar, la Libra británica venía de devaluarse en un 29%. Con ello, Irak iba a cobrar, en términos corrientes, ya no cuatro sino cinco chelines y ocho peniques, mientras que Irán iba a cobrar cuatro chelines. Más generalmente, no obstante que el gobierno iraní obtuvo varias mejoras significativas, indudablemente se había quedado corto; una vez más terminó por imponerse el poder imperial de Gran Bretaña. Además, como parte del arreglo, la BP compró el paquete de acciones que se le había entregado al gobierno iraní en 1908.

BAHREIN, ARABIA SAUDITA, KUWAIT Y QATAR (1930-1935)

En 1928, apenas definidas las participaciones en la IPC, la Royal Dutch Shell, la BP y la SONJ (Exxon) – entonces las tres compañías petroleras internacionales más grandes del mundo, y socias las tres en la IPC – fundaron el Cártel Internacional del Petróleo. Acordaron no seguir compitiendo entre sí para obtener concesiones en el área del antiguo imperio turco, tal como lo habían acordado, en 1914, los participantes originales en la TPC.⁵³ Luego, a este cártel de adquirientes de concesiones se iban a sumar la Gulf y la Standard Oil of California (hoy integradas en Chevron), y la Standard Oil of New York (hoy parte de ExxonMobil).

Entre 1930 y 1935, se otorgaron otras cuatro importantes concesiones que resultaron en descubrimientos significativos antes de la Segunda Guerra Mundial. En 1930, Bahrein otorgó una concesión por 55 años a la Standard Oil of California; en 1934, Kuwait otorgó una concesión por 75 años, por partes iguales a la BP y la Gulf; y Qatar otorgó una concesión en 1935, también por 75 años, a una filial de la IPC.

Estas tres pequeñas monarquías ubicadas en el Golfo Pérsico eran entonces protectorados británicos. Concedieron de una vez todo su territorio nacional, y la renta acordada era de 4 chelines y 6 peniques por tonelada. Sin embargo, la misma fue convenida en moneda de la India, sin ninguna garantía en oro, de manera que se devaluaría a la par de dicha moneda.

Arabia Saudita otorgó su famosa concesión, a principios de 1933, a la Standard Oil of California. Su término era de 60 años, su extensión de 1,3 millones de km², y la renta acordada, *antes* de la devaluación de la Libra británica, fue de cuatro chelines (oro) por

⁵³ U.S. Senate, Select Committee on Small Business: *The International Petroleum Cartel*, Staff Report to the Federal Trade Commission, 1952.

tonelada. Para obtener este resultado, relativamente favorable, Arabia Saudita se benefició de la competencia entre la Standard Oil of California, que todavía no formaba parte del Acuerdo de la Línea Roja, y la IPC. Esta concesión la iba a explotar finalmente la Arabian American Oil Co. (Aramco), con una participación de la Standard Oil of California, Texaco y la SONJ, de 30% cada una, y de la Standard Oil of New York con 10%. En el Medio Oriente, Arabia Saudita iba a ser el único país petrolero con la presencia exclusiva de compañías petroleras estadounidenses.

Todas estas concesiones garantizaban estabilidad fiscal para toda su duración. Su base legal se limitaba al título, y cualquier disputa estaría sujeta al arbitraje internacional basado sobre los principios de derecho comunes a las partes, y en los 'principios generales del derecho de las naciones civilizadas'.

II.2.3. DE LA REFERENCIA BRITÁNICA COLONIAL A LA REFERENCIA ESTADOUNIDENSE

Antes que el gobierno y las compañías petroleras estadounidenses se hicieran presentes después de la Primera Guerra Mundial, la única referencia relevante en el Medio Oriente era la concesión británica en Irán, de características coloniales.

Pero en medio del desarrollo accidentado del régimen concesionario en el Medio Oriente, con la presencia estadounidense se introdujo un nuevo elemento común: todas las concesiones de importancia se referían a una renta de cuatro chelines por tonelada, lo cual constituía más una apariencia que una realidad, ya que el valor real de estos cuatro chelines variaba considerablemente. No obstante, sí reflejaba un hecho muy significativo: no bastaba con restringir la competencia entre los concesionarios; también había que asumir que, en el Medio Oriente, cada gobierno compararía su concesión con las otorgadas en los otros países, aspirando, desde luego, igualar por una u otra vía las condiciones más ventajosas para su propia concesión.

ARABIA SAUDITA (1945-1950)

La renta fija por tonelada significaba que el gobierno saudita no iba a beneficiarse del aumento de los precios, el cual iba a la par con el auge del mercado mundial del petróleo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Pero ya en 1948, Aramco aceptó revaluar los cuatro chelines (oro) de acuerdo con el precio del oro en Arabia Saudita, significativamente mayor. En consecuencia, la renta por barril aumentó de 0,21 US\$/b a 0,32 US\$/b. No obstante, aunque Aramco pagó entonces, en 1949, al fisco saudita, en total 32 millones US\$, todavía pagaba, con el aumento de los precios internacionales, al fisco estadounidense 43 millones US\$ en impuestos sobre el ingreso.

Finalmente, la solución consistió esencialmente en que, por una parte, la regalía fija de cuatro chelines por tonelada, se convirtiera en una regalía porcentual de un octavo; por la otra, el gobierno saudita adoptara una Ley del Impuesto sobre el Ingreso con una tasa de 20%, además de un Impuesto Adicional de 50%. De manera que el reparto final fuera el reparto igualitario de los beneficios 50:50.⁵⁴ *Pero todo ello en el marco de relaciones contractuales.*

⁵⁴ Abdullah H. Tariki: "Arab-Latin American Cooperation in the Energy Field", en Fehmy Saddy (ed.), *Arab-Latin American relations: energy, trade, and investment*, 1983.

Este arreglo, evidentemente elaborado por los expertos estadounidenses en la materia, entró en vigencia en 1950. Así, la participación fiscal por barril había subido de 0,21 US\$/b en 1945, a 0,68 US\$/b en 1950, al mismo tiempo que la Aramco dejó de pagar impuestos sobre el ingreso en EUA, sobre sus ganancias en Arabia Saudita.

IRÁN (1948-1954)

En Irán, la situación era fundamentalmente la misma que en Arabia Saudita, pero con el agravante de una regalía significativamente menor. Además, el gobierno iraní estaba al tanto del desarrollo del régimen petrolero en Venezuela, lo cual se reflejó en su proposición, en 1949, de equiparar en lo esencial las condiciones vigentes en Venezuela, de un reparto 50:50. Pero la AIOC, confiada en el poder colonial de Gran Bretaña, se impuso con una proposición que más bien equivalía a un reparto 30:70, a favor de la AIOC. Pero este acuerdo todavía debía ser ratificado por el parlamento iraní.

En diciembre de 1950, el parlamento iraní rechazó finalmente la propuesta británica. Y cuando en 1951 llegó la noticia que la Aramco había llegado a un arreglo *fifty-fifty* con Arabia Saudita, el gobierno de Muhammad Mossadegh nacionalizó la British Petroleum. La National Iranian Oil Company (NIOC) pasaría a encargarse ahora de la antigua concesión.

Siguió entonces el programa completo de un embargo internacional contra Irán, con la participación de EUA, Francia y Holanda; GB sola ya no tenía el poder necesario para ello. Finalmente, un golpe de estado promovido por los servicios secretos estadounidense y británico, derrocó al gobierno de Mossadegh en 1953. Formalmente, la nacionalización se mantuvo. Sin embargo, en 1954 se formó un Consorcio Internacional que puso fin al exclusivo predominio colonial británico. La BP (antes AIOC) retuvo 40% de las acciones, el mismo porcentaje que correspondería ahora a las compañías estadounidenses; la Royal Dutch Shell y la CFP obtuvieron 14% y 6% respectivamente. La NIOC iba a contratar a ese Consorcio como operadora de la antigua concesión de la BP, por un término de 25 años prorrogable por otros quince. El Consorcio estaría sujeto a un arreglo *fifty-fifty*, siguiendo las pautas establecidas por la Aramco en Arabia Saudita.

II.2.4. MITOLOGÍA DEL FIFTY-FIFTY

Entre los países exportadores de petróleo en el Medio Oriente, Arabia Saudita fue el primero en beneficiarse del *fifty-fifty*, e Irán el último. En su concepción, el *fifty-fifty* era esencialmente estadounidense.

Los EUA surgieron, luego de la Segunda Guerra Mundial, como la fuerza económica dominante, mientras que Gran Bretaña saldría en condiciones económicas precarias y con su imperio colonial en decadencia. Así, EUA y sus compañías petroleras internacionales estaban en condiciones de conceder a los países exportadores un arreglo bastante generoso: pagarían las mismas rentas y regalías usuales que en EUA, además de que el gobierno de EUA renunciaría a cualquier pretensión de cobrar impuestos sobre sus ganancias en los países exportadores. En cambio, el gobierno británico, con su economía en grandes dificultades, dependía de la concesión iraní como principal fuente de divisas, pero ya no estaba en condiciones de mantener, por sí sola, su control sobre Irán.

Era necesario, sin embargo, revestir ideológica y políticamente este arreglo, y presentarlo con

su propia mitología. Se trataría de un arreglo inherentemente justo; en las palabras de un Presidente de la SONJ:

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.⁵⁵

Además, de acuerdo a un Director de la SONJ, las raíces del *fifty-fifty* en el Medio Oriente remontarían a la primera concesión en Irak, ya que:

...antes de la [Segunda Guerra Mundial]... cuatro chelines de oro... además de otros pagos a los gobiernos, se acercaban, en promedio, al 50% de la ganancia...

Sin embargo:

Después de la [Segunda Guerra Mundial], con... el rápido aumento en los precios del crudo, con el aumento del impuesto sobre el ingreso para empresas comerciales en EUA y el Reino Unido..., las compañías petroleras que operaban 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. ...[el] 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.⁵⁶

Desde luego, ni en las negociaciones en torno a la concesión en Irak, ni en las negociaciones en torno a la concesión saudita, se hizo jamás referencia a un *fifty-fifty*. Pero se trataba, por una parte, arraigar el *fifty-fifty* en el pasado más remoto posible y, por la otra, mantener la apariencia de contratos sacrosantos: sólo se habría aceptado su renegociación para restaurar la equidad originalmente deseada por las dos partes, la cual se había visto frustrada, supuestamente, por condiciones drásticamente cambiantes.

Económicamente hablando, el *fifty-fifty* arrojaba, entre los años 1952 a 1961, una tasa de ganancia neta para la Aramco que promediaba 58%; y para los años 1952 a 1963, en el caso de la IPC, de 57 %; en el caso del Consorcio Internacional, para los años 1955 a 1964, promedió 69%; y en el caso de la Kuwait Oil Company, para los años 1956 a 1960, sobrepasó los 150%.⁵⁷

Las compañías petroleras internacionales retenían las tierras petroleras más prolíferas del

⁵⁵ Así M.J.Rathbone en *The Financial Times*, Londres, 06/03/1958.

⁵⁶ 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. Paréntesis nuestro.

⁵⁷ Zuhayr Mikdashi: *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions: 1901-1965*, Nueva York, 1966; pp.181, 221; y del mismo autor: *The Community of Oil Exporting Countries*, Londres, 1972, p.141.

mundo, pagando en lo esencial las mismas rentas, regalías e impuestos generales que en tierras marginales estadounidenses, siendo ellas las que determinaban el nivel internacional de los precios. Pero con la introducción del impuesto sobre el ingreso en todos los países exportadores de petróleo, no había cómo ocultar los altos niveles de rentabilidad. Y así lo revelaba también la competencia; las nuevas concesiones, invariablemente, eran bastante más ventajosas para el estado que las viejas concesiones con su *fifty-fifty*.

OCASO DEL FIFTY-FIFTY

A pesar del esfuerzo sistemático del Cártel Internacional del Petróleo por controlar todas las tierras petrolíferas de Venezuela y del Medio Oriente, y de cerrar el paso a sus competidores potenciales, quedaron bastante tierras libres fuera de su control.

En el Medio Oriente – no así en Venezuela – la participación del país exportador como accionista, era una característica que había estado presente ya en la concesión de la APOC en 1901. Luego, a partir de 1914, se hizo usual la presencia de compañías estatales provenientes de los países importadores. Es sobre este trasfondo que las potencias europeas ofrecieron, originalmente, una participación de 20% en la Turkish Petroleum Company, al gobierno de Irak. Por lo pronto, esta proposición se neutralizó por la entrada de los intereses estadounidenses.

No obstante, después de la Segunda Guerra Mundial, en las nuevas concesiones se hizo usual la participación de los países petroleros en el capital de las mismas, más allá y aparte de un *fifty-fifty*. De hecho, en 1957, al arreglo *fifty-fifty* se le cuestionó provocativamente cuando la compañía petrolera estatal italiana, el Ente Nazionale di Idrocarburi (ENI), acordó un doble *fifty-fifty* con Irán: en la nueva concesión, además del arreglo *fifty-fifty*, ofreció a la NIOC una participación en el capital de 50%. De manera que la distribución del excedente económico iba a ser 75:25 a favor de Irán. El embajador estadounidense intervino personalmente frente al Sha, en un esfuerzo de impedir que semejante arreglo se hiciera realidad. Fue en vano y, en 1958, Irán otorgó otras dos concesiones en condiciones semejantes, a una empresa estadounidense y otra canadiense.

Por otra parte, los diferentes países exportadores, desde 1949, cuando una delegación venezolana visitó el Medio Oriente, mantenían contacto directo entre sí. Habrían de reunirse, por primera vez, en Venezuela, al margen del Primer Congreso Nacional de Petróleo que tuvo lugar en Caracas en 1951. Luego, en abril de 1959 – apenas cuatro meses después que Venezuela había puesto fin al *fifty-fifty* – se reunieron en El Cairo, en ocasión del Primer Congreso Árabe del Petróleo, al cual también asistieron como invitados especiales delegaciones oficiales de Venezuela e Irán. Al margen del Congreso se reunieron, secretamente, algunas de las más altas personalidades presentes y firmaron un ‘Pacto de Caballeros’. Se comprometieron a llevar a sus respectivos gobiernos la idea de constituir una "Comisión Petrolera de Consulta", además de llegar a un acuerdo general sobre ciertos puntos específicos. En particular:

...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

venezolana y con la tendencia de los nuevos contratos en otros países...⁵⁸

CONCLUSIONES

Los países exportadores de petróleo estaban dejando atrás la referencia estadounidense. El régimen petrolero estadounidense representaba un compromiso estable entre el capital y la propiedad mineral privada, pero con el capital como poder hegemónico. En los países exportadores de petróleo, en cambio, se trataba de la propiedad mineral pública, conformándose un régimen petrolero concesionario inestable, en la medida en que el Estado terrateniente se iba a imponer como poder hegemónico. En definitiva, los países exportadores insistirían en apropiarse todo excedente extraordinario.

II.2.5. PRECIOS INTERNACIONALES Y RENTA DE LA TIERRA

Sin embargo, en lo inmediato, una nueva preocupación pasó a ocupar el primer plano de los países petroleros. El auge del mercado mundial de petróleo de la post-guerra estaba llegando a su fin. La producción proveniente de las nuevas concesiones otorgadas a compañías petroleras internacionales, ajenas al Cártel Internacional del Petróleo, tanto en el Medio Oriente como en Venezuela, había resultado en una sobre-oferta en el mercado mundial, la cual estaba ejerciendo una presión creciente sobre el mercado doméstico estadounidense. De allí que, en marzo de 1959, el gobierno de EUA impusiera cuotas de importación. Con ello la estructura internacional de los precios se estaba partiendo en dos.

Esta estructura, ya desde los años 1930, tenía como punto de base los precios en el mercado doméstico estadounidense. Mientras EUA había sido un país exportador, en el mundo entero los precios del petróleo eran iguales a los precios estadounidenses, *más* el flete desde EUA al lugar respectivo. Luego, cuando EUA ya se había convertido definitivamente en un país importador de petróleo, en el mundo entero los precios eran iguales a los precios estadounidenses, *menos* el flete desde el lugar respectivo a EUA. Aún así, dado los altos precios domésticos de EUA, los cuales se duplicaron apenas de terminar la Segunda Guerra Mundial, y dado el desarrollo continuo de la productividad en el transporte marítimo, los precios resultantes en los países exportadores de petróleo resultaron ser muy altos, en comparación con sus costos de producción. Venezuela, de todas maneras, se beneficiaba así de precios relativamente altos, por su cercanía a EUA; en cambio, en el Golfo Pérsico los precios eran más bajos, por su lejanía.

Ahora esta estructura se estaba partiendo en dos, manteniéndose el alto nivel de los precios en el mercado doméstico estadounidense, pero aumentándose la presión a la baja de los precios internacionales. En principio, este hecho no tenía por qué afectar a Venezuela, ya que en 1952 los dos países habían firmado un Tratado de Reciprocidad Comercial, el cual garantizaba al petróleo venezolano un acceso privilegiado al mercado doméstico estadounidense. Más aún, en 1953, Venezuela se había incorporado, como observador, a la *Interstate Oil and Gas Compact Commission* estadounidense, y su producción se consideraba entonces bien controlada. Sin embargo, Venezuela perdió, en marzo de 1959, su acceso preferencial al mercado estadounidense, y no cabe dudas que esta medida fue en represalia por haber puesto fin al 'arreglo 50:50'. Una parte del excedente extraordinario, en sus

⁵⁸ Eduardo H. Acosta Hermoso: *Análisis histórico de la OPEP*, vol.1, p.17s, Mérida (Venezuela), 1969.

exportaciones hacia EUA – la cual, hacia fines de los años 1970, llegó a un dólar por barril – ahora se iba a realizar en EUA, al alcance del fisco estadounidense y ya no del fisco venezolano.

Desde luego, la baja de los precios internacionales iba a afectar todos los países exportadores de petróleo, hecho que se reflejó en el Acuerdo de Caballeros ya citado:

...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 debiera ser discutido con antelación y ser aprobado por todas las partes interesadas...⁵⁹

En Venezuela – donde disponemos de información completa – el precio promedio realizado en las exportaciones de hidrocarburos y de sus derivados había llegado a su máximo en 1958, con 2,48 US\$/b. En 1959, bajó a 2,19 US\$/b, y a 2,08 US\$/b, en 1960, con las pérdidas correspondientes para el fisco nacional. En cambio, en el Medio Oriente, el precio cotizado del crudo marcador saudita, el Árabe Ligero, se mantuvo constante a lo largo del año 1958, con 2,08 US\$/b; éste era su máximo histórico. En febrero de 1959, la Aramco lo redujo a 1,90 US\$/b, y en agosto de 1960, a 1,80 US\$/b. Y ahora aquella 'Comisión Petrolera de Consulta' se hizo realidad, fundándose la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

OPEP: CONTROL DE PRODUCCIÓN

Por iniciativa de Abdullah Tariki, entonces responsable del petróleo en el Ministerio de Finanzas de Arabia Saudita,⁶⁰ se convocó a una reunión en Bagdad, para el 14 de septiembre de 1960, a los representantes de Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela, fundándose entonces, como tratado internacional, la OPEP. En su primera Resolución se afirmaba:

Que los Miembros exigirán que las Compañías Petroleras mantengan sus precios estables...; 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 los Miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios entre otros medios, por la regulación de la producción...⁶¹

Los países exportadores de petróleo aspiraban a sustituir al decadente Cartel Internacional de Petróleo en el prorrateo internacional de la producción, con la esperanza de llegar entonces a un acuerdo con EUA y, en definitiva, impedir así que la estructura internacional de los precios se desmoronara. Sin embargo, la OPEP se encontró con un *no* rotundo por parte de las compañías petroleras internacionales. En las palabras de Ashraf Lutfi, Secretario General de la OPEP durante 1965 y 1966:

La capacidad de las grandes compañías petroleras internacionales 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

⁵⁹ Acosta Hermoso, ob. cit.

⁶⁰ Arabia Saudita creó el Ministerio de Petróleo y Minería en diciembre de 1960.

⁶¹ OPEP, Resolución 1.1.

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.⁶²

OPEP: RENTA PROPIETAL

La OPEP se vio forzada así de encontrar su propio camino. Como Estados terratenientes, su respuesta a la baja de los precios no podría ser otra que crear una *renta propietal*. Y, efectivamente, tuvo un éxito notable. Aunque las compañías no iban a revocar la baja de los precios cotizados de agosto de 1960, sí se vieron forzadas a congelarlos a lo largo de los años 1960, a pesar de la baja continua de los precios de mercado. Se convirtieron entonces en *Precios de Referencia Fiscal*. Más aún, la OPEP seguiría insistiendo sobre la base de estos 'precios', en un aumento del reparto de los beneficios, más allá de un 50:50, tal como ya se había acordado en el Pacto de Caballeros, contabilizándose la regalía como costo.

El resultado habla por sí solo. El precio cotizado del Árabe Ligero era 1,80 US\$/b, reflejando la situación en el mercado de agosto de 1960. Estimando el costo de producción en 0,20 US\$/b, con el *fifty-fifty* la participación fiscal de Arabia Saudita y la ganancia neta de las concesionarias era entonces de 0,80 US\$/b. Para principios de 1970, ese precio cotizado seguía sirviendo como precio de referencia fiscal, mientras que el precio de mercado había bajado a 1,25 US\$/b. La participación fiscal de Arabia Saudita había aumentado a 0,85 US\$/b; el costo de producción había bajado, a 0,12 US\$/b; de manera la ganancia neta de las compañías se había reducido, a 0,28 US\$/b. La participación relativa era ahora de 75:25 a favor del gobierno. En Venezuela, la situación era esencialmente la misma; pero mientras que en el Medio Oriente se negociaba, Venezuela legislaba.

Como puede observarse, los países petroleros lograron pasar, en el contexto de precios crecientes, de una renta fija por barril a una participación porcentual; y ahora, en el contexto de precios decrecientes, pasaron a una renta por barril calculado sobre la base de un precio de referencia fiscal constante.

CIENCIAS ECONÓMICAS Y PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO

Ahora bien, el único concepto de renta de la tierra que admiten las Ciencias Económicas es la renta diferencial, o renta ricardiana. La libre competencia, se supone, reduce la renta marginal, o lo que nosotros llamamos renta propietal, a cero; y para los economistas que se dedicaron al mercado mundial del petróleo en los años 1960, la teoría ricardiana de la renta seguía siendo de una validez incuestionable. Así, por ejemplo, el economista estadounidense Morris Adelman:

El terrateniente, haciendo valer su derecho sobre un residuo, simplemente obtiene lo que queda, sea mucho o poco. ...Todo el problema de rentas y regalías es superfluo en la determinación del precio.⁶³

⁶² Ashraf Lutfi: *OPEC Oil*, Beirut, 1968, p.68.

⁶³ Morris A. Adelman: "The World Oil Outlook", en Marion Clawson (ed.): *Natural Resources and International*

Adelman, cuando escribió estas líneas, se estaba refiriendo a las negociaciones en curso, en torno a una mayor participación en los beneficios, entre los países exportadores de petróleo en el Medio Oriente, miembros de la OPEP, y las compañías petroleras internacionales. Adelman aconsejó a las dos partes que cualquier arreglo tendría que ser flexible, de manera que se ajustaría sin complicaciones a la baja continua de los precios lo que, a su juicio, de todas maneras, sería inevitable. No le hicieron caso; más aún, la renta por barril no sólo se estabilizó, sino que acusó incluso una leve tendencia creciente.

Pero Adelman tenía una explicación: se trataría todavía de rentas diferenciales que los países exportadores no habían terminado por apropiarse con el *fifty-fifty*. Así, persistiendo en su posición teórica, a principios de 1970, sobre la base de sus estudios que confirmaban costos decrecientes para descubrir y desarrollar un nuevo barril de petróleo, Adelman seguía prediciendo la baja continua de los precios para los próximos quince años. No le cabían dudas que, forzado por la libre competencia, las compañías petroleras internacionales y los países exportadores de petróleo se verían finalmente obligados a ajustar sus rentas y regalías de manera correspondiente.

Para Adelman, el hecho de que no se trataba de simples terratenientes renegociando contratos de arrendamiento, sino de *Estados* terratenientes renegociando un *régimen fiscal*, además coordinándose entre sí como miembros de la OPEP, era irrelevante.⁶⁴

II.2.6. OCASO DE LA REFERENCIA ESTADOUNIDENSE

Entre 1920 y 1973, la producción mundial de petróleo crudo creció, en promedio, en un 6,6% anual. La producción de EUA, hasta la Segunda Guerra Mundial, representaba alrededor de dos tercios de la producción mundial. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial perdió importancia rápidamente. Para 1970, su participación en el total se había reducido a un quinto. Más aún, en 1970, la producción en EUA (entonces todavía el primer país productor del mundo), llegó a su máximo histórico, de 9,6 MMBD. Para 1973, ya no eran sino 9,2 MMBD, lo que equivalía ahora a un sexto del total mundial. Los yacimientos estadounidenses, después de más de un

Año	EUA (%)	OPEP* (%)	Otros (%)	Total (MBD)
1920	64,3	4,4	31,3	1.882,2
1940	62,9	15,8	21,3	5.873,8
1950	51,9	32,3	15,8	10.419,2
1960	33,6	41,5	24,9	20.920,1
1970	21,1	51,0	27,9	45.653,5
1973	16,5	55,7	27,8	55.656,5

* En su composición de 1970: Arabia Saudita, Argelia, Federación de Emiratos Árabes, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela.

siglo de explotación intensiva, se estaban agotando. Pero como la demanda doméstica seguía creciendo, las importaciones netas de petróleo crudo y productos subieron aceleradamente.

Development, Baltimore 1964; p.108.

⁶⁴ Asimismo, Paul G. Bradley, en su estudio sobre los precios del petróleo, aclaraba de entrada: "Los diferentes tipos de pago de arriendo no se han incluido en este estudio como parte del costo del crudo, ya que éstos no son elementos causantes en la determinación de los precios." *The Economics of Crude Petroleum Production*, Amsterdam 1968; p.10.

De 1947 a 1970, habían subido de cero a 2,8 MMBD; pero en 1973 ya llegaban a 5,7 MMBD. En cambio, la producción de petróleo de los once países exportadores, miembros de la OPEP, comenzó a representar un porcentaje cada vez mayor del total mundial, pasando de un modesto 4,4% en 1920, a un 51% en 1970, y un 55,7% en 1973. Paralelamente, se produjo un proceso político de descolonización, en el cual estaban directamente involucrados diez de los once países miembros. El undécimo país miembro era Venezuela, a la sazón, el ejemplo por excelencia de un país petrolero soberano.

Ahora bien, también la producción en Venezuela llegó a su máximo histórico en 1970, con 3,7 MMBD, después de haber sido el primer país exportador por 42 años; en 1973, ya no producía sino 3,4 MMBD. Esta tendencia fortaleció la posición, precisamente, de aquellos diez miembros de la OPEP, que aspiraban cerrar la brecha política e institucional con Venezuela.

Así, a principios de 1970, al pasar el mercado mundial del petróleo de la coyuntura de recesión al auge, los precios internacionales iniciaron un movimiento ascendente. Ahora, estos países negociaron individual y colectivamente, pero siempre con el apoyo explícito de la OPEP, aumentos en los precios de referencia fiscal que garantizaran que los excedentes extraordinarios adicionales se transformaran en ingresos fiscales. A principios de 1973, todavía el gobierno estadounidense quiso sujetar estos aumentos a sus precios domésticos, al congelarlos. En el pasado – por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea – una medida semejante había sido suficiente para congelar asimismo los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, las grandes compañías petroleras que habían conformado el Cártel Internacional del Petróleo, ya no estaban en posición de contener los aumentos.

El precio de referencia fiscal del Árabe Ligero, todavía de 1,80 US\$/b hasta agosto de 1970, se aumentó, paso por paso, hasta llegar, el 1º de octubre de 1973, a 3,01 US\$/b, al mismo tiempo que se modificaba el régimen fiscal a favor del estado terrateniente. Todo ello, sin embargo, fue todavía el resultado de *negociaciones*, mientras que, vale la pena reiterarlo, la *soberana Venezuela legislaba*.

CUARTA GUERRA ÁRABE-ISRAELÍ

Justo cuando el auge en el mercado internacional llegaba a extremos desconocidos hasta entonces, estalló la cuarta guerra árabe-israelí, la cual desembocó, luego del armisticio de fines de octubre, en un embargo contra EUA y Holanda – por su apoyo a Israel – promovido por la Organización Árabe de Países Exportadores de Petróleo (OAPEP).⁶⁵ No obstante, los países miembros de la OPEP aprovecharon las circunstancias para poner fin a todas las negociaciones en curso; de ahora en adelante, los precios de referencia fiscal, y el régimen fiscal, se iban a determinar soberanamente.

El precio de referencia fiscal del Árabe Ligero, para enero de 1974, se aumentó a 11,25 US\$/b.

⁶⁵ La OAPEP se fundó en 1968. En 1973, sus miembros eran: Arabia Saudita (1968), Kuwait (1968), Libia (1968), Argelia (1970), Bahrain (1970), Qatar (1970), Federación de Emiratos Árabes (1970), Irak (1972), Siria (1972), Egipto (1973). Irak no participó en el embargo. Prefirió nacionalizar de una vez el 100% de las acciones de las compañías estadounidenses y de la Royal Dutch Shell.

Luego, aunque el embargo terminó a mediados de 1974, se mantuvo este 'precio', pero se siguió aumentando la participación fiscal por los cambios en el régimen fiscal. Arabia Saudita impuso ahora una regalía de 20%, y un impuesto sobre el ingreso de 85%; ambos sumaron 9,30 US\$/b. Además, tomando en cuenta el petróleo de participación de Arabia Saudita en la Aramco, de 60% – al cual nos vamos a referir en seguida – la renta por barril llegó, para fines de 1974, a diez dólares.

En el transcurso del año, desaparecieron todas las capacidades ociosas en EUA, y el gobierno puso fin a las cuotas de importación. Los precios domésticos estadounidenses ya no determinarían, ni limitarían, los precios internacionales del petróleo; ahora, al revés, los últimos determinarían los primeros.

AVANCE DE LOS ESTADOS TERRATENIENTES EN LA PRODUCCIÓN

Los firmantes del Pacto de Caballeros también llegaron a un consenso sobre la conveniencia del "establecimiento de Compañías Nacionales de Petróleo que funcionarían al lado de las compañías existentes";⁶⁶ y así se hizo. Evidentemente, sin la intervención del estado nunca se llegaría a desarrollar una industria petrolera, propiamente nacional, en los países exportadores.

Más aún, ya desde 1968, en el Medio Oriente los países miembros de la OPEP reclamaron una participación en el capital, también de las antiguas concesionarias, las cuales habían adquirido sus concesiones antes de la Segunda Guerra Mundial. Su vocero principal fue el Ministro de Petróleo de Arabia Saudita, Ahmed Zaki Yamani, arguyendo en favor de tal política de *participación*, y en contra de una política de *nacionalización*. Con esta participación, arguía, se resolvería de paso el problema de control de producción: los países exportadores podrían encargarse, sobre la base de sus participaciones, de equilibrar el mercado si fuera preciso. Así, en los países petroleros del Medio Oriente, una participación creciente en el capital de las concesionarias representaría, de cierta manera, una vía evolutiva hacia su soberanía.

Sobre el trasfondo de la nueva coyuntura, a principios de los años 1970, Yamani negoció una participación en el capital, para todos los países árabes ribereños del Golfo Pérsico, de un 25%, efectiva para enero de 1973. Ésta habría de aumentar paulatinamente para llegar, en 1981, a un 51%. Sin embargo, al calor de la coyuntura del mercado mundial del petróleo en 1973, los demás países miembros e, incluso, Irak y Kuwait, exigieron y obtuvieron de una vez porcentajes mayores. Luego, con la cuarta guerra árabe-israelí, de octubre de 1973 y el subsiguiente embargo petrolero árabe, los acontecimientos se precipitaron. Ahora, en 1974, Arabia Saudita negoció una participación de 60%, aplicable retroactivamente al 1º de enero de ese año.

Venezuela iba por su propio camino. Había fundado en 1960, la Corporación Venezolana del Petróleo, la cual se estaba preparando, desde entonces, para la reversión de las concesiones más importantes, la cual, se suponía, iba a ocurrir entre 1983 y 1984.

⁶⁶ Acosta Hermoso, ob. cit.

II.3. CONCLUSIONES

Los países miembros de la OPEP, en 1970, se beneficiaron de una renta internacional de la tierra de 7,6 mil millones de US\$; en 1974, llegó a 91,8 mil millones. Aún ajustando por la pérdida del poder de compra internacional del dólar en estos años, dicha renta se había multiplicado, entre 1970 y 1974 y en terminos reales, por ocho.

El régimen concesionario petrolero, a nivel internacional, había fracasado en su propósito originario de minimizar la renta internacional de la tierra e, idealmente, convertir el recurso natural en un don libre de la naturaleza. La receta ricardiana, de minimizar el espacio de los excedentes extraordinarios mediante la competencia, ciertamente tenía su validez; pero, la otra cara de la moneda, era la competencia entre los arrendatarios frente a los terratenientes, operando a favor de los últimos. Luego, la intervención del estado recaudando, en la medida de lo posible, todo excedente extraordinario, tenía un efecto contraproducente por tratarse de diferentes jurisdicciones nacionales. La propiedad pública terminó por generar estados terratenientes soberanos. También había fracasado la política petrolera estadounidense en su intento de imponer internacionalmente el compromiso que se había desarrollado nacionalmente, en su sector petrolero, entre tierra y capital, bajo la hegemonía del capital.

Las grandes compañías petroleras internacionales se habían encargado, desde principios del siglo XX y hasta 1973, de manejar el régimen concesionario, conforme a la concepción de los países capitalistas desarrollados. En el proceso de internacionalización del capital, su papel objetivo era mantener en jaque la aspiración de los países exportadores a obtener una renta internacional de la tierra y, por ende, mantener precios más bajos del petróleo; además de garantizar el abastecimiento seguro a los países importadores. Sin embargo, se hizo más que obvio, con el embargo petrolero árabe, que ya no podían cumplir ni siquiera con este último papel. Todas ellas se vieron obligadas a cumplir con el embargo petrolero árabe, en contra de EUA y Holanda, a pesar de que cinco de las siete compañías petroleras más grandes eran compañías estadounidenses, y otra era anglo-holandesa.

En consecuencia, había llegado el momento para que los países importadores por excelencia, los países capitalistas desarrollados, intervinieran directamente para crear un nuevo régimen petrolero global. Venían de sufrir una derrota mayor espectacular, y por lo pronto se vieron forzados a retroceder. Pero, inevitablemente, volverían a avanzar sobre la base de *un nuevo régimen petrolero global*, acorde con su propósito esencial de subordinar la tenencia de la tierra, nacional e internacionalmente, al dominio del capital.

CIENCIAS ECONÓMICAS Y RÉGIMENES PETROLEROS

Adelman, desde luego, tuvo que reconocer su equivocación ya que, todavía a principios de 1970, pronosticó otros quince años de precios decrecientes. En 1972, admitió que:

El nivel actual de los precios se basa principalmente en el impuesto por barril, el cual es muchas veces más importante que el costo o las ganancias de las compañías.⁶⁷

Ahora, inevitablemente, se refería al *régimen fiscal*, al *impuesto* por barril. Reacio a admitir alguna deficiencia en su enfoque teórico, recurrió entonces a explicar el éxito de la OPEP

⁶⁷ Morris A. Adelman: *The World Petroleum Market*, Johns Hopkins University Press, 1972; p.207.

como resultado de una conspiración de las compañías petroleras internacionales y el gobierno estadounidense. Esta conspiración la evidenciaba, a su modo de ver, la falta de resistir a las exigencias de la Organización. Por otra parte, pasó de una vez a la práctica:

...tenemos que considerar cuáles son las fuerzas que podrían quebrar incluso un piso fuerte.⁶⁸

Se revela así una vez más, el lugar peculiar que ocupa la teoría ricardiana de la renta dentro de las Ciencias Económicas. Se presenta, en primer lugar, como un modelo de la realidad capitalista. Sin embargo, cuando no coincide con la realidad, es la realidad que está en tela de juicio. Ésta, según las circunstancias, o bien se 'acomoda' con argumentos circunstanciales, como lo vimos en cuanto al régimen petrolero estadounidense; o bien – lo que es nuestro caso aquí – es la realidad que hay que transformarla, de manera que se ajuste al modelo. Dicho de otra manera, *la 'teoría' ricardiano de la renta es, en realidad, un programa político*, el cual puede resumirse en pocas palabras: *no puede permitirse que la renta de la tierra tenga incidencia alguna en la determinación de los precios.*

Adelman llegó entonces a la conclusión, que el régimen concesionario ya no permitiría a las compañías a defender los intereses de los países importadores de petróleo, aun en condiciones de competencia perfecta. Era preciso ponerle fin, y convertir a las compañías petroleras internacionales en los socios, contratistas, compañías de servicios y, en definitiva, en compradores de petróleo de las nuevas compañías petroleras nacionales. Serían estas últimas a las cuales les correspondería el papel de sujetar entonces a los Estados terratenientes a la competencia del mercado capitalista y, a fin de cuentas, a minimizar la renta de la tierra internacional.⁶⁹

⁶⁸ Ob.cit., p.211.

⁶⁹ Véase Morris A. Adelman: "Politics, Economics and World Oil", *The American Economic Review*, Vol. LXIV, mayo de 1974.

TERCERA PARTE

GLOBALIZACIÓN DEL CAPITAL Y TENENCIA DE LA TIERRA:

EL EJEMPLO DEL PETRÓLEO

El aumento vertiginoso de los precios, en los años 1970, fue tan significativo que no sólo causó una desaceleración del crecimiento de la demanda de petróleo, sino también de la economía mundial. El alza de los precios de 1973 a 1974 y, de nuevo, de 1978 a 1980 – a raíz de la revolución iraní y la subsiguiente guerra entre Irak e Irán – costó a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),⁷⁰ el equivalente del 2,6 y 3,7 por ciento del PIB, respectivamente. En lo inmediato, los países importadores tendrían que hacer frente al problema de la seguridad en el suministro. Luego, para contener el avance de la OPEP en el mercado mundial del petróleo, tendrían que invertir grandes sumas en la costosa producción doméstica de hidrocarburos y de fuentes alternas de energía.

III.1. AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA

El gobierno estadounidense reaccionó al embargo petrolero árabe con la creación, en 1974, de la Agencia Internacional de Energía (AIE), cuya membresía se limitaría a los países integrantes de la OCDE. Por lo pronto, la AIE adoptaría un Programa Internacional de Energía, como tratado internacional, para confrontar conjuntamente emergencias futuras. Cada uno de los países miembros se comprometió a almacenar cantidades de petróleo suficientes para cubrir hasta noventa días de su consumo.

III.1.1. COMPAÑÍAS PETROLERAS INTERNACIONALES PRIVADAS

La primera reacción de algunos países miembros de la OCDE, relativamente bien dotados en cuanto al recurso natural, fue confrontar la crisis petrolera nacionalmente, creando nuevas compañías nacionales. En 1975, por ejemplo, Gran Bretaña creó la British National Oil Company, para el manejo de su parte de petróleo del Mar del Norte; y Canadá fundó Petro-Canadá, para el manejo de las inmensas reservas de bitúmenes naturales en Alberta. Sin embargo, pronto aceptarían, como todos los demás países miembros de la OCDE, que ya no tenían sentido las compañías nacionales estatales; ni en Europa, dónde habían surgido con el desarrollo del régimen concesionario en el Medio Oriente, el cual venía de colapsar; ni en los países importadores latinoamericanos, donde se establecieron durante el mismo período en el marco de una política de sustitución de importaciones. Todas ellas, ya no tendrían cabida dentro de una economía capitalista mundial en pleno proceso de globalización.

El nuevo régimen petrolero ya no sería nacional, sino *global*; y el Sistema de Emergencia Compartida funcionaría, sobre la base de una estrecha colaboración con las compañías petroleras internacionales *privadas*.

Gran Bretaña, a partir de 1979, iba adelante con la privatización de sus compañías nacionales, tanto de la British National Oil Company como de la BP. Veinte años más tarde, en el área de la OCDE, todas las empresas nacionales habían sido privatizadas, con la importante excepción de Noruega. Con la perspectiva de convertirse en un país exportador, ya en 1972, había fundado Statoil, una compañía nacional destinada a desempeñar un papel central en su

⁷⁰ Básicamente los países capitalistas desarrollados.

política petrolera. De allí que, aun siendo un país miembro de la OCDE, Noruega se limitó a una membresía condicional de la AIE.

III.1.2. RÉGIMEN FISCAL NO-PROPIETAL

La AIE, confrontada con otro aumento vertiginoso de los precios hacia finales de la década de los 1970, recomendó que sus países miembros aprovecharan todas las oportunidades económicamente viables “para minimizar la caída de su producción petrolera doméstica”, y revisar, en este sentido, el otorgamiento de licencias o concesiones, así como los regímenes fiscales, “para promover el desarrollo oportuno de los yacimientos”.⁷¹ En particular, se recomendaba eliminar los bonos de licitación y las rentas y regalías, por afectar negativamente la viabilidad de un proyecto de inversión. Se trataría de regímenes fiscales no-propietales, los cuales apuntarían estrictamente a las potenciales rentas diferenciales.

Se intentaba maximizar así la producción de petróleo fuera del área de la OPEP, con un costo de producción marginal igual al precio de mercado, ya que la participación fiscal marginal sería igual a cero. Sin embargo, esta proposición se encontraría con una resistencia estructural en el más importante país miembro de la AIE: EUA. Difícilmente, el gobierno estadounidense podría poner en tela de juicio la propiedad privada mineral, profundamente arraigada en este país. En consecuencia, tampoco era posible eliminar los bonos en las licitaciones de tierras públicas. Todo lo que pudo hacer el gobierno federal fue subastar regularmente, a partir de 1981, *todas* las áreas disponibles, con lo cual los bonos iban a bajar sustancialmente. Asimismo, en cuanto a las regalías en arrendamientos públicos *federales*, costa afuera en aguas profundas, todo lo que se logró fue autorizar, en 1995, al Minerals Management Service, de eximir su pago por un tiempo limitado.⁷²

III.1.3. RÉGIMEN FISCAL GLOBAL

Pero aún con un régimen fiscal no-propietal, de hecho, la explotación de un yacimiento se abandona cuando el costo de producción creciente, por su progresivo agotamiento, sobrepasa el precio de mercado. Para entonces, el costo de producción promedio habrá sido inferior a tal precio, arrojando excedentes extraordinarios. Ahora bien, si éstos hubiesen sido recaudados por el estado y distribuidos nacionalmente, o, si simplemente se los hubiesen apropiado las mismas compañías productoras como ganancias extraordinarias, en nada cambiaría el hecho de que, en definitiva, ahora abandonarían su explotación. ¿Por qué las compañías seguirían explotándolos sin obtener siquiera una tasa de ganancia usual?

Sin embargo, si el estado recaudaría los excedentes extraordinarios, pero como una *deuda contingente en favor de las mismas compañías productoras*, a pagarse a partir del momento cuando el costo de producción superase el nivel de los precios de mercado – en la medida necesaria para completar una ganancia usual – entonces las compañías seguirían explotando los yacimientos hasta haber recuperado toda la deuda contingente. Es decir, al primer período, durante el cual el estado recaudaría el excedente extraordinario, le seguiría un segundo período, durante el cual el excedente extraordinario recaudado se volvería a invertir en el yacimiento en cuestión. Entonces, el costo de producción *promedio* sobre todo el

⁷¹ Richard Scott: *IEA – The First Twenty Years*; Tomo II: *Major Policies and Actions*, 1995; p.169.

⁷² Juan Carlos Boué: *A Question of Rigs, of Rules, ¿or of Rigging the Rules? Upstream Profits and Taxes in US Gulf Offshore Oil and Gas*, con la asistencia de Edgar Jones, 2007.

período igualaría el precio de mercado.

Con un régimen fiscal no-propietal, el consumidor nacional paga, microeconómicamente hablando, un precio igual al costo de producción *marginal* de los yacimientos. Sin embargo, macroeconómicamente hablando, suponiendo que el estado recauda los excedentes extraordinarios, y los distribuye nacionalmente, lo que paga el consumidor son los costos de producción *promedios*, siempre inferiores. En cambio, con un régimen fiscal global, el consumidor nacional paga, micro y macroeconómicamente por igual, el costo de producción promedio, pero se beneficia de una oferta adicional de petróleo. El factor de recobro de un yacimiento, con un régimen fiscal global, es definitivamente mayor; y la producción adicional, indudablemente incidiría en un precio menor.

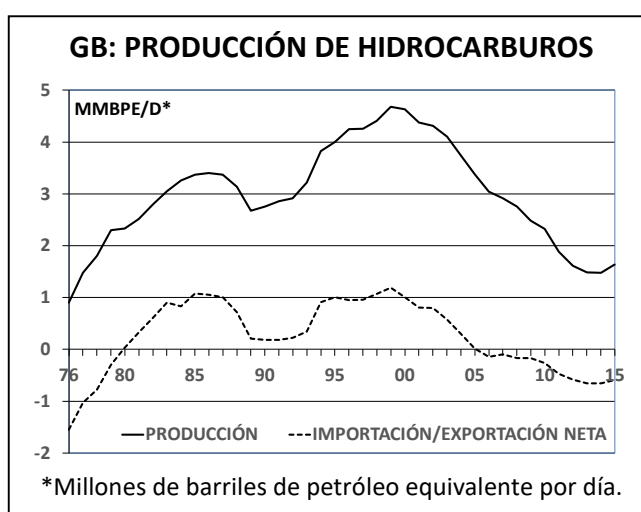
Además, considerando el mercado mundial del petróleo como uno solo, *todos* los consumidores, nacionales e internacionales por igual, se beneficiarán del aumento de la oferta. Y si un país con un régimen fiscal global llegara a exportar, entonces los países importadores se beneficiarán de los barriles correspondientes a un precio que no llevaría implícito un excedente extraordinario internacional y, por ende, una renta internacional de la tierra. El país exportador en cuestión se beneficiará del desarrollo de su industria petrolera nacional, pero no de la propiedad nacional del recurso natural. Este último, en definitiva, constituiría ahora un don libre de la naturaleza para los consumidores globales.

III.2. MAR DEL NORTE: NUEVA PROVINCIA PETROLERA

Gracias al desarrollo tecnológico que permitió perforar a mayores profundidades de agua, además en condiciones climáticas excepcionalmente adversas, hacia fines de los 1960, se descubrió el petróleo del Mar del Norte, la más importante entre las nuevas provincias petroleras de la segunda mitad del siglo XX. Surgieron allí dos nuevos países productores de hidrocarburos, Gran Bretaña y Noruega.

III.2.1. GRAN BRETAÑA: RÉGIMEN PETROLERO GLOBAL

Gran Bretaña se convirtió en un país productor de hidrocarburos a mediados de la década de los 1970, además de llegar a ser, entre 1980 y 2005, un exportador neto. Ahora bien, el país disponía de una experiencia extraordinaria en tratar con los países petroleros, estructurada políticamente en torno a dos grandes compañías, *originariamente internacionales, y colonialistas*: BP y Royal Dutch Shell.⁷³ Gran Bretaña siempre había mantenido cierta distancia con la referencia estadounidense la cual, muy a su pesar, había terminado por imponerse. Ahora, cuando venía de colapsar el régimen



⁷³ BP se originó en Irán, entonces semi-colonia británica; Royal Dutch Shell se originó en Indonesia, entonces colonia holandesa. Royal Dutch Shell es una compañía holandesa en un 60%, pero británica en un 40%.

concesionario internacional, Gran Bretaña volvió a entrar en escena como un nuevo e importante país productor y, aunque fuese solamente por veinticinco años, exportador. Además, por ser el recurso natural de propiedad pública, este país estaba en una posición ideal para crear la nueva referencia de un régimen petrolero global.

RÉGIMEN FISCAL⁷⁴

Las primeras licencias⁷⁵ petroleras se otorgaron hacia fines de los años 1960, por un plazo de cuarenta años. Se adjudicaban por medio de negociaciones que comprometían a las empresas con un programa de inversión. La tasa usual de la regalía era un octavo. Ya entonces, en la adjudicación de las licencias no se utilizaron tasas de regalía mayores, y los bonos solamente se utilizaron para el desempate de aspirantes ofreciendo programas de inversión equivalentes. Ello, con el argumento de que se trataba de atraer la inversión a una zona entonces todavía de alto riesgo.

Sin embargo, la situación cambió en los años 1970, luego de los primeros descubrimientos significativos en el Mar del Norte británico y el aumento sostenido de los precios internacionales del petróleo. El gobierno británico pasó entonces a reformar el régimen petrolero fiscal. Por una parte, se trataba de eliminar todos sus rasgos propietarios. Ahora los bonos desaparecieron por completo. Pero dado el aumento violento de los precios internacionales hacia fines de la década, el gobierno incluso llegó a imponer un impuesto de separación de 20% para los años fiscales 1981 y 1982. Luego, sin embargo, se inició el proceso de eliminar paulatinamente la regalía de un octavo. Esta regalía desapareció definitivamente a principios de los años 2000, cuando hubo que renovar las viejas licencias. Desde luego, éstas se renovaron, rutinariamente, sin pedir bonos ni pagos adicionales por ningún concepto. Ahora, ya no quedarían ni vestigios de un régimen petrolero propietal.

Régimen petrolero global: Primera fase

Por otra parte, se trataba de desarrollar un régimen petrolero global, es decir, una nueva referencia con la pretensión a sustituir a la vieja referencia estadounidense. En efecto, en 1975 Gran Bretaña creó el *Petroleum Revenue Tax* (PRT), un impuesto sobre el excedente extraordinario petrolero, concebido como *deuda contingente con las mismas compañías productoras*. Este 'impuesto' se aplicaría al flujo de caja acumulado, dándole el mismo tratamiento a las inversiones y a los gastos corrientes. Además, se ajustaría anualmente por la ganancia usual correspondiente, por los intereses y por la inflación. El PRT sólo habría de pagarse cuando se volviera positivo el flujo de caja acumulado, siempre y cuando la tasa interna de retorno fuera mayor a 15%. Definitivamente, no tendría incidencia alguna sobre el costo de producción del barril marginal.

El PRT se aplicaría a cada yacimiento individualmente, sujeto a un cerco fiscal para prevenir que se transfieran costos provenientes del transporte, de la refinación o de la distribución, con el fin de minimizar los excedentes extraordinarios; y, en sentido contrario, para evitar que

⁷⁴ Mommer, ob. cit., cap.7; y Juan Carlos Boué: *Reflections on the Revolution in Britain (and on the Proceedings in certain Countries relative to that Event): The Governance of Upstream Petroleum in the UK North Sea*, por publicarse.

⁷⁵ En Gran Bretaña se usa la palabra 'licencia' en vez de 'concesión'.

los excedentes extraordinarios fuesen diluidos mediante precios de transferencia o por la subcontratación de todo tipo de actividades.

El PRT se recaudaría anualmente. Sin embargo, si el flujo de caja acumulado volviera a decrecer en años posteriores por cualquier causa, luego de haberse pagado alguna vez, entonces se le reintegraría a la compañía correspondiente lo que había pagado, en retrospectiva, en exceso.⁷⁶

Fijar la tasa del PRT era potestad del Ejecutivo, el cual la estableció inicialmente en 45%. Luego, cuando los precios volvieron a crecer a saltos, hacia fines de los años 1970, llegó hasta a 75%; pero con la baja posterior de los precios, a partir de 1993, se volvió a reducir, a 50%. Además, el PRT se eliminó, ahora por completo, para los yacimientos desarrollados posteriormente, con el argumento de que los mismos ya tenían que considerarse de antemano más bien como marginales. Estos campos pagarían entonces nada más que los impuestos usuales en el sector no-petrolero.

Finalmente, la producción de hidrocarburos empezó a caer a partir de 1999, y ello a pesar de los altísimos precios posteriores. Para contener la caída, se requerirían inversiones adicionales cuantiosas, y su rentabilidad podría garantizarse recurriendo a la deuda contingente.

Régimen petrolero global: Segunda fase

En efecto, el gobierno venía de discutir con la industria, ya desde 1998, cómo manejar la fase final de la explotación de hidrocarburos en el Mar del Norte, es decir, cómo maximizar la recuperación económica de las reservas restantes. La respuesta fue, en primer lugar, dejar atrás el enfoque basado en cada yacimiento individual en la fase de recaudación del PRT. Pagar la deuda contingente sobre esta misma base, ciertamente optimizaría individualmente el resultado de los yacimientos respectivos, mas no de la producción del área en su conjunto. Lo último, exigiría un máximo de cooperación entre todos los intereses involucrados. Por ejemplo, la mayor parte de la infraestructura fue creada en relación con los grandes yacimientos que habían entrado en producción, hacía treinta años ya, y se había vuelto obsoleta. Renovarla, a veces, no iba ser una opción rentable, si no se tomase en cuenta los numerosos pequeños yacimientos que dependían de ella, y los cuales nunca habían pagado PRT alguno. Pero ahora, a los acreedores de una deuda contingente se les permitiría invertirla, también, fuera del yacimiento específico correspondiente.

Para tal fin, en 2016, se creó la Oil and Gas Agency (OGA) con el estatus de una 'Compañía de Gobierno', con poderes muy amplios para promover e imponer la cooperación requerida, pero también para comprometerse con la industria. Desde luego, la cooperación supondría que todas las partes privadas siempre realizarían una ganancia aceptable. La tasa del *Petroleum Revenue Tax* se fijó entonces, con efecto al 1° de enero de 2016, en *cero*. Además,

⁷⁶ Como consecuencia de la catástrofe de la plataforma *Piper Alpha* en 1988, la cual causó la muerte de 167 personas, las compañías afectadas se beneficiaron por varios años de un PRT negativo por las pérdidas sufridas. Además, todas las compañías tuvieron que cumplir con nuevos requerimientos legales de seguridad de por sí costosos. De allí que en el año fiscal 1990 el PRT *total* fue negativo en 216 MMUK£. (El año fiscal en Gran Bretaña se inicia en abril).

se puso legalmente fin al poder discrecional del gobierno en su manejo; de ahora en adelante, cualquier cambio requeriría de una reforma aprobada por el parlamento, con lo cual se garantizaría una mayor estabilidad. Así, se daría inicio, definitivamente, a la fase de pagar la deuda contingente a las compañías acreedoras, y no sólo para aumentar el factor de recobro de los yacimientos específicos en cuestión, sino de toda el área. Ya para el año fiscal 2015, el gobierno pagó por este concepto 562 MMUK£.

La producción había llegado, en 1999, a 4,7 millones de barriles de petróleo equivalente por día (MMBPE/D); para 2015, había bajado a 1,6 MMBPE/D. De acuerdo con los estudios realizados por el gobierno, luego de haberse producido hasta entonces un total de 42 MMMBPE, se estimaba que las reservas restantes se encontrarían entre 12 y 24 MMMBPE. Sin la creación de la OGA, sólo se recuperarían una cantidad cercana a los 12 MMMBPE; con la OGA, en cambio, la expectativa del gobierno era recuperar, a lo largo de las próximas tres décadas, más bien una cantidad cercana a los 24 MMMBPE. A este propósito serviría la deuda contingente acumulada por el gobierno con las compañías, entre 1979 y 2015, la cual alcanzó un monto de 133 MMMUK£(2015).

IMPUESTO SOBRE EL INGRESO

El impuesto sobre el ingreso se pagaba después de las regalías y el PRT, contabilizándose éstos como costos. Al impuesto sobre el ingreso también se le aplicó un cerco fiscal, pero no por yacimiento, sino por toda la plataforma continental, por las mismas causas ya señaladas: se trataba de impedir que las ganancias sujetas al impuesto sobre el ingreso se diluyeran.

Hasta 1983, la tasa del impuesto sobre el ingreso (corporativo) se encontraba, de conformidad con la referencia estadounidense en esta materia, en 52%. Luego, siguiendo su evolución en EUA, se fue reduciendo hasta llegar, en 2016, a 20%. Sin embargo, al eliminar definitivamente la regalía, en el año 2002, el gobierno – más precisamente, el Ejecutivo – creó un Impuesto Adicional sobre el ingreso a la tasa de 10%, sólo aplicable al sector petrolero. Esta tasa llegó, con el aumento de los precios, hasta 32% en 2011, volviendo al 10% en 2016. Y ahora, luego de formarse la OGA como una ‘Compañía de Gobierno’, se puso legalmente fin al poder discrecional del gobierno de volver a modificarlo; también requeriría de la aprobación parlamentaria.

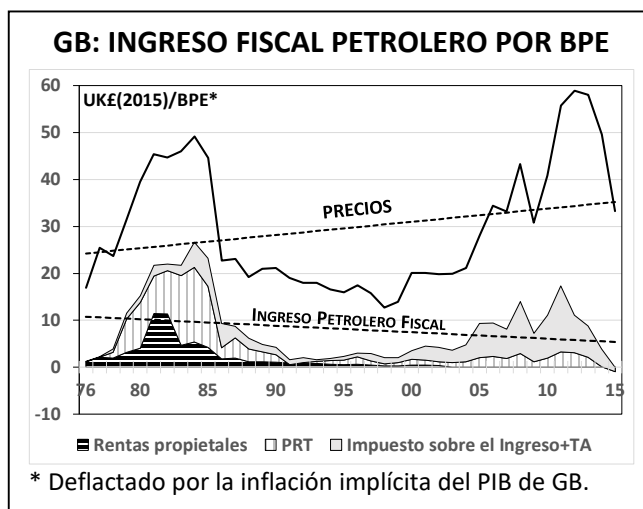
En 2015, los impuestos sobre el ingreso sumaron 538 MMUK£. Pero como el PRT fue *negativo*, en 562 MMUK£, la contribución total de la producción de hidrocarburos del Mar del Norte al presupuesto británico fue negativa: un hecho sin precedente.

CONCLUSIONES

El régimen fiscal británico es un régimen *global*. En su primera fase se diseñó en función de maximizar la producción y el factor de recobro de los yacimientos, sin diferenciar entre los consumidores nacionales e internacionales: se beneficiarían todos por igual de precios menores, gracias a una oferta mayor. Ello se lograría, en principio, al recaudar mediante el PRT los excedentes extraordinarios en la primera fase de alta productividad natural, para luego devolverlos, en la segunda fase de productividad natural en decadencia. Así, a lo largo de la vida de un yacimiento, los inversionistas realizarían una ganancia razonable, mientras que desaparecería, teóricamente por lo menos, todo excedente extraordinario. Sin embargo,

en su segunda fase, el régimen global fue rediseñado, de manera de maximizar el factor de recobro del área en su conjunto, y no solamente de un yacimiento específico.

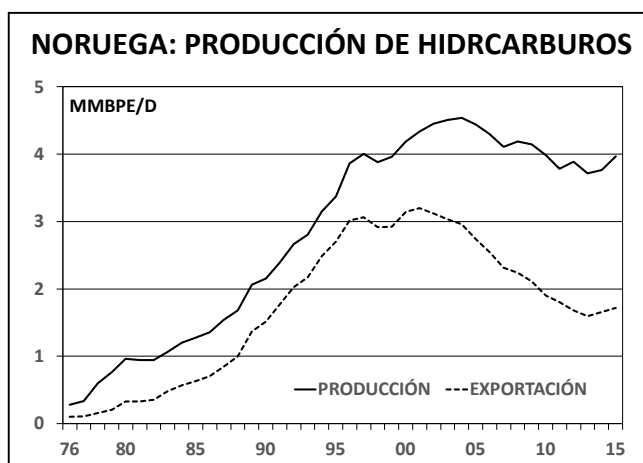
En la práctica, ya que el PRT fue diseñado con un cuidado extremo para nunca afectar la inversión, el régimen petrolero británico siempre permitió a las compañías que operaban en el Mar del Norte, apropiarse de una parte significativa de los excedentes extraordinarios. A lo largo de todo el período bajo consideración, puede observarse una tendencia decreciente del ingreso fiscal por barril, a una tasa de dos por ciento por año, mientras que la tendencia ascendente de los precios en este mismo período fue de uno por ciento. Este hecho reflejaría, de acuerdo con el gobierno, costos marginales de producción crecientes, a una tasa promedio aún mayor que los precios; pero, indudablemente, también refleja una creciente tolerancia a las ganancias extraordinarias.



III.2.2. NORUEGA: RÉGIMEN PETROLERO NO-PROPIETAL⁷⁷

Noruega otorgó sus primeras licencias en la segunda mitad de los años 1960. El plazo era de 46 años, y la extensión de 500 km²; sin embargo, la mitad del área iba a revertir al término de nueve años. Ya los primeros descubrimientos no dejaban dudas que Noruega iba a convertirse en un país exportador para todo el futuro previsible.

Noruega, al igual que Gran Bretaña, ya era un país desarrollado, pero a diferencia de Gran Bretaña, no tenía industria petrolera alguna. De allí que, en 1972, el gobierno noruego creara Statoil, como una compañía petrolera estatal para promover un sector petrolero propiamente nacional, más allá del papel que le pudiera corresponder en recaudar los excedentes extraordinarios internacionales. Statoil iba a tener una participación mayor al 50% en todas las nuevas licencias. Sin embargo, con el crecimiento de las exportaciones – y de los precios – para mediados de los años 1980, se hizo obvio un problema serio en el régimen petrolero: la compañía nacional estaba adquiriendo demasiado poder por su control sobre un flujo de caja desmesurado. Se redujo entonces a Statoil a una compañía *operadora*, con una participación minoritaria en las asociaciones, con lo cual estaría obligada a entenderse con



⁷⁷ Farouk Al-Kasim: *Managing Petroleum Resources: The 'Norwegian Model' in a Broad Perspective*, Oxford Institute for Energy Studies, 2006.

sus socios privados. Sin embargo, esta reducción se hizo a favor de la Participación Financiera Directa del Estado, con lo que se generaba un flujo de ingreso el cual, sin pasar por Statoil, iba directamente a las arcas del. Aunque la responsabilidad operativa seguía en manos de Statoil, los votos correspondientes los iba a manejar la Dirección Noruega de Petróleo. De todas maneras, con sus votos y, en última instancia, su control sobre Statoil, el estado sí tenía la posibilidad de imponer decisiones mayoritarias si fuera preciso. A esta Dirección, le iba a corresponder el papel de regulador en materias técnicas, inclusive en cuanto a los precios: los mismos tenían que ser precios de mercado. Al Ministerio de Petróleo, por su parte, le correspondía tomar la iniciativa en materia legal, definir la política petrolera, la planificación y, también, organizar rondas de licitación.

Noruega siguió el ejemplo de Gran Bretaña, eliminando la regalía. Sin embargo, la Participación Financiera Directa del Estado se ajustó, de manera que el estado siguiera disfrutando plenamente del mismo ingreso, aunque ahora contribuyese al costo de producción.

Cada una de las licenciatarias tendría que pagar por separado sus impuestos sobre el ingreso. Para estos fines, a las licenciatarias que participaran en varias asociaciones, se les consideraría como un solo contribuyente. Éste estaba sujeto a un cerco fiscal, pero no sobre la base de cada yacimiento, como era el caso en Gran Bretaña, sino desde un punto de vista nacional. Así, cuando en los años 1990, Statoil empezó a operar también internacionalmente, el estado impuso que ello se hiciese sobre la base de una separación rigurosa de su contabilidad nacional, por una parte, e internacional, por la otra. No se iba a permitir que el excedente extraordinario petrolero se diluyera por medio de una contabilidad global.

En 2001, se privatizó parcialmente a Statoil, con lo cual se le obligó a competir con criterios de eficiencia de la empresa privada. El estado, de todas maneras, sigue siendo detentor de una participación del 67% en la compañía. Además, al mismo tiempo se independizó de Statoil, definitivamente, la administración de la Participación Financiera Directa del Estado. Se creó entonces Petoro, como empresa titular de las licencias correspondientes a esta Participación, en las diferentes asociaciones.

Además, Noruega mantuvo un alto nivel de impuestos sobre el ingreso. Si bien siguió el ejemplo de Gran Bretaña – y, por ende, de EUA – bajando los niveles generales del impuesto sobre el ingreso, al mismo tiempo aumentó, de manera correspondiente, los niveles del impuesto adicional sobre el ingreso que se aplicaba específicamente al sector petrolero. En definitiva, los impuestos sobre el ingreso de este sector siempre sumaron alrededor de 65%.

Finalmente, Noruega también siguió las mismas pautas que Gran Bretaña en cuanto a la renovación de las licencias. De manera que el régimen fiscal noruego debe calificarse como *no-propietal*, mas no global. Los excedentes extraordinarios que se recaudan anualmente – definitivamente, rentas diferenciales – no constituyen una deuda contingente en Noruega, como es el caso en Gran Bretaña. Si tomamos el ingreso fiscal sobre todo el período bajo consideración, como porcentaje del valor bruto de la producción, en Gran Bretaña llegó apenas a 17,5%; en cambio, en Noruega llegó a 51,2%. Es decir, desde un punto de vista micro-económico, los consumidores noruegos, al igual que los consumidores británicos, tuvieron

que pagar los mismos precios internacionales que pagó cualquier consumidor de petróleo en el resto del mundo. Sin embargo, desde un punto de vista macro-económico, en Noruega, en el mercado doméstico, el 51,2% de ese precio iría al presupuesto nacional; en cambio, en Gran Bretaña, sólo el 17,5%. En lo inmediato, también iría al presupuesto nacional otro 10%, representando el PRT, pero solamente como una deuda contingente.

III.2.3. CONCLUSIONES

Noruega estableció, en 1990, un Fondo de Inversiones para las Generaciones Futuras, alimentado por una parte significativa de la renta petrolera internacional de la tierra. En la actualidad, el valor de este fondo se estima en 900 MMMUS\$(2015). Con una población de apenas 5,2 MM, ello representaba 175 MUS\$(2015) por habitante. En cambio, Gran Bretaña acumuló, en el mismo período, una deuda contingente de 203 MMMUS\$(2015) lo que, con una población de 65,1 MM, representó una deuda contingente de 3,1 MUS\$(2015) por habitante. Estos guarismos reflejan esencialmente la diferencia entre un régimen petrolero *nacional*, aunque sea no-propietal, y otro *global*.

III.3. PERSPECTIVAS

El régimen petrolero británico se concibió como *global*, con la pretensión de convertirse en la nueva referencia internacional, sustituyendo a la referencia estadounidense de antaño. Empero, la referencia británica sólo llegó a implementarse plenamente en Dinamarca, un país de importancia menor como productor de petróleo y, al igual que Gran Bretaña, pasajeramente exportador. Su producción máxima llegó, en 2004, a 389 MBD, y desde entonces ha ido cayendo, al igual como la producción británica. En Gran Bretaña y Dinamarca, las compañías petroleras podrían estar confiadas, razonablemente, que de una u otra manera cobrarían esa deuda contingente. El tamaño relativo de la misma – digamos en relación al PIB – y la estructura del poder económico y político así lo garantizaba. Pero ningún otro país ha querido embarcarse en la vía de una contabilidad que tiene que llevarse sobre décadas, comprometiéndose con una impredecible deuda contingente.

Además, ¿cómo podría convencerse a los países exportadores a implementar un régimen fiscal global? ¿Cómo convencerlos de la idea de minimizar, por diseño, sus rentas internacionales? A fin de cuentas, ¿cómo convencer a estos países a convertir la propiedad nacional de los yacimientos, *irrevocablemente*, en una propiedad global?

Noruega, el único país petrolero desarrollado, simplemente se ha negado a semejante arreglo, y no ha dejado dudas que no está dispuesto a abandonar el manejo soberano de su riqueza natural. Esta posición tiene cuatro pilares: uno, su presencia con un impuesto sobre el ingreso a una tasa relativamente alta; dos, su presencia efectiva en todas las licencias, a través de Statoil, en cuanto a la actividad productiva; tres, la Participación Financiera Directa del Estado, en cuanto al petróleo como fuente de una renta internacional de la tierra; y – por último, pero no menos importante – su manejo exitoso del Fondo de Inversiones para las Generaciones Futuras.

Sin embargo, en los países exportadores de petróleo del Tercer Mundo, las compañías petroleras estatales surgieron de la nacionalización de sus concesionarias. Su personal había sido formado a lo largo de varias décadas, *política e ideológicamente*, por las compañías

petroleras internacionales. Nacionalizarlas e incorporarlas en la estructura política *nacional*, representaba, de por sí, un reto mayúsculo, para el cual no estaban preparados. Son estas compañías – ahora nacionales – las que iban a enfrentarse a los estados terratenientes contra su política petrolera tradicional, de valorización del recurso natural. Los argumentos iban a ser los mismos que ya habían esgrimido, en el pasado, las compañías petroleras internacionales, pero ahora se presentaban como argumentos de los altos ejecutivos *nacionales* de la compañía petrolera *nacional*. Noruega, en cambio, creó su propia empresa nacional *ex novo*.

Por otra parte, para Noruega, país capitalista desarrollado antes de convertirse en un país petrolero, el fenómeno de una cuantiosa renta internacional de la tierra era perfectamente comprensible. En cambio, en los países petroleros del Tercer Mundo, ello se confundió con el desarrollo del capitalismo, bajo la forma de un *capitalismo rentístico*, de por sí de una complejidad política e ideológica muy peculiar.⁷⁸ Siempre estarían expuestos a la crítica feroz, por parte de las fuerzas globalizadoras, destacándose entre ellas sus compañías petroleras nacionales, puesto que el fracaso de sus respectivas políticas económicas, es el argumento más poderoso para deslegitimar la renta internacional de la tierra. Sin embargo, esta temática sobrepasa, ampliamente, a los limitados fines que nos propusimos en este ensayo.

⁷⁸ Véase Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer: *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*, Caracas 1987; y Asdrúbal Baptista: *Teoría económica del capitalismo rentístico*, 2ª ed., Caracas 2011.